

# APE alternatifs et alternatives aux APE

Scénarios envisageables  
pour les futures relations commerciales  
entre les ACP et l'UE

Sanoussi Bilal et Francesco Rampa





# **APE alternatifs et alternatives aux APE**

**Scénarios envisageables  
pour les futures relations commerciales  
entre les ACP et l'UE**

Sanoussi Bilal et Francesco Rampa

mars 2006

Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM),  
Onze Lieve Vrouweplein 21, NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas, tél. +31-43-350 29 00,  
télécopie +31-43-350 29 02, adresses courriel : sb@ecdpm.org et fr@ecdpm.org. Cette étude  
a été commanditée par Oxfam International et Both ENDS.

Les auteurs tiennent à remercier Nick Charalambides, Kripali Manek, Laura Merrill, Wallie Roux, Chris Stevens et Bertram Zagema, de même que les participants à la réunion d'experts organisée par Oxfam International et Both ENDS le 28 novembre 2005 à Bruxelles pour leurs précieux commentaires d'une version antérieure de cette étude. Ils savent également gré à Vincent Roza de son aide et de ses conseils avisés. Les points de vue exprimés dans la présente étude sont ceux de ses auteurs et ne peuvent être imputés au Centre, qui est une fondation indépendante et impartiale dont les pôles d'intérêt sont la politique de développement et les relations ACP-UE.

#### Avertissement

Le Centre s'est joint à Oxfam International et à Both ENDS pour publier et diffuser cette étude qui doit contribuer au débat sur les aspects développementaux des négociations engagées par l'Union européenne et les pays ACP à propos des accords de partenariat économique. Cette étude ne reflète pas forcément les opinions ou positions politiques d'Oxfam International ni d'aucun de ses membres, ni de Both ENDS, ni du Centre.



Copyright © 2006

Aucune autorisation préalable n'est requise pour la citation, la traduction ou la reproduction partielle du contenu de cette publication, pour autant que la source soit nommément citée en ces termes :

Bilal, S. et F. Rampa. 2006. *APE alternatifs et alternatives aux APE : scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE* (Rapport ECDPM numéro 11). Maastricht: ECDPM. [www.ecdpm.org/pmr11fr](http://www.ecdpm.org/pmr11fr)

#### Photo de couverture

ECDPM, Francesco Rampa (marché de Mount Hagen, province des Western Highlands, Papouasie Nouvelle-Guinée, 2004)

ISBN-10: 90-72908-30-9 (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007) ISBN-13: 978-90-72908-30-8

# Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Le cadre fixé par l'Accord de Cotonou</b> .....	<b>15</b>
2.1	<i>Négociation des APE dans le cadre de Cotonou</i> .....	16
2.2	<i>Les APE provoquent des tensions</i> .....	19
2.3	<i>La possibilité de dispositifs alternatifs dans l'Accord de Cotonou</i> .....	21
<b>3</b>	<b>Le respect des règles de l'OMC</b> .....	<b>25</b>
3.1	<i>Article XXIV du GATT : le mètre-étalon des APE</i> .....	27
3.1.1	<i>L'essentiel des échanges doit être libéralisé dans les ACR</i> .....	27
3.1.2	<i>La période de transition pour la mise en œuvre d'un ACR</i> .....	29
3.2	<i>Révision des règles du GATT à l'occasion du Cycle de Doha ?</i> .....	30
3.2.1	<i>Changements de règles proposés par le Groupe ACP</i> .....	31
3.2.2	<i>Amender la clause d'habilitation ?</i> .....	34
3.2.3	<i>La dynamique de changement dans le Cycle de Doha</i> .....	35
<b>4</b>	<b>Le débat autour des APE</b> .....	<b>37</b>
4.1	<i>Évaluations de l'impact</i> .....	38
4.1.1	<i>Les études d'impact des APE se focalisent sur le commerce</i> .....	39
4.1.2	<i>Quelles leçons tirer des études d'impact des APE ?</i> .....	40
4.1.3	<i>Des résultats divergents et des faiblesses méthodologiques</i> .....	42
4.2	<i>Les objectifs de développement des APE</i> .....	43
4.2.1	<i>Le point de vue de l'UE</i> .....	45
4.2.2	<i>Le point de vue des ACP</i> .....	49
4.2.3	<i>La campagne « Mettre un terme aux APE »</i> .....	57
4.3	<i>Les objectifs de développement des APE et les solutions alternatives aux APE</i> .....	59
4.3.1	<i>Le point de vue de la Commission européenne</i> .....	60
4.3.2	<i>Le point de vue des ONG</i> .....	61
4.3.3	<i>Le point de vue des ACP</i> .....	62
<b>5</b>	<b>Pourquoi envisager des APE alternatifs et des alternatives aux APE ?</b> .....	<b>65</b>
5.1	<i>Alternatives aux APE</i> .....	66
5.1.1	<i>Les alternatives aux APE comme solution de prédilection ou de repli</i> .....	66
5.1.2	<i>Les alternatives aux APE comme points de comparaison</i> .....	68
5.2	<i>Alternatives aux APE ou APE alternatifs</i> .....	69
<b>6</b>	<b>Quelques scénarios alternatifs</b> .....	<b>73</b>
6.1	<i>Scénarios d'APE alternatifs</i> .....	74
6.1.1	<i>Scénario étalon : l'APE de base défendu par l'UE</i> .....	75
6.1.2	<i>Le concept d'APE « allégé »</i> .....	79
6.1.3	<i>APE assortis explicitement d'un TSD</i> .....	83
6.1.4	<i>Des dispositions contraignantes pour une libéralisation liée au développement</i> .....	85
6.1.5	<i>APE uniquement pour les ACP non-PMA</i> .....	88
6.1.6	<i>L'approche « à la carte » : le détricotage des APE</i> .....	90
6.1.7	<i>APE national</i> .....	93
6.1.8	<i>Un APE tous-ACP</i> .....	94
6.2	<i>Scénarios d'alternatives aux APE</i> .....	96
6.2.1	<i>ALE incomplète, incluant une libéralisation en fonction du régime de la NPF</i> .....	96
6.2.2	<i>SPG, SPG+ et SPG amélioré</i> .....	98
6.2.3	<i>TSA pour tous</i> .....	102
6.2.4	<i>Maintien du statu quo</i> .....	103
<b>7</b>	<b>Impact des différents scénarios sur l'économie et le développement</b> .....	<b>105</b>
7.1	<i>Problèmes d'analyse</i> .....	106
7.2	<i>Évaluation préliminaire des alternatives</i> .....	109
7.2.1	<i>L'effet de la couverture des produits</i> .....	110
7.2.2	<i>Comparaison entre Lomé/Cotonou, les APE et le SPG du point de vue de l'accès au marché</i> .....	111
7.3	<i>Critères de développement</i> .....	113
<b>8</b>	<b>Observations finales</b> .....	<b>119</b>
	<b>Bibliographie</b> .....	<b>126</b>
	<b>Annexe</b> .....	<b>138</b>

## Sigles et acronymes

AC	Accord (de partenariat) de Cotonou
ACP	États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACR	Accords commerciaux régionaux
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AGOA	African Growth and Opportunity Act
ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APE	Accord de partenariat économique
CARICOM	Communauté et marché commun des Caraïbes
CARIFORUM	Forum caraïbe (États caraïbes des ACP)
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CER	Communauté économique régionale
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe
DG Commerce	Direction générale du commerce (de la Commission européenne)
FED	Fonds européen de développement
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
IR	Intégration régionale
NPF	Nation la plus favorisée
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PDD	Programme de travail de Doha pour le développement
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PMA	Pays moins avancé
PED	Pays en développement
RCA	République centrafricaine
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe
SPG	Système de préférences généralisées
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
TBT	Entraves techniques aux échanges
TSA	Initiative « Tout, sauf les armes »
TSD	Traitement spécial et différencié
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

## Avant-propos

Oxfam International et Both ENDS souscrivent avec joie à cette étude intitulée « **APE alternatifs et alternatives aux APE – Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l’UE** ». Réalisée par Sanoussi Bilal et Francesco Rampa du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), cette étude analyse et précise les différentes options qui s’offrent aux pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) parties prenantes aux négociations d’Accords de partenariat économique (APE) avec l’Union européenne (UE). Elle élargit ainsi l’horizon des négociations des APE et place le développement au cœur même du débat.

Depuis la décolonisation, les États membres de l’UE et leurs 77 anciennes colonies d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (les pays ACP) ont gardé des relations importantes pour les deux parties. Une importance symbolisée par les accords successifs de Yaoundé (1963-1975), de Lomé (1975-2000) et, plus récemment, de Cotonou (2000-2020). Une des caractéristiques majeures de ces conventions est d’accorder un accès préférentiel au marché européen aux exportateurs des pays ACP. Bien que ces préférences commerciales ne se soient jamais totalement concrétisées, les échanges avec l’UE demeurent un élément crucial de la stratégie de développement de la plupart des pays ACP.

Les conditions d’échange entre l’UE et les pays ACP pourraient être bouleversées par les négociations en cours sur les accords de partenariat économique. Toutes les parties prenantes à ces négociations conviennent que le développement doit être l’objectif premier de ces accords, mais ne parviennent pas à s’entendre sur le type d’accord qui contribuerait le mieux au développement des pays ACP.

Pour sa part, l’UE propose de conclure des accords de libre-échange sur le commerce des marchandises industrielles et agricoles. À la différence des préférences commerciales non réciproques actuelles, qui supposent une dérogation aux règles de l’OMC, un accord de libre-échange réciproque serait compatible avec les règles de l’Organisation. L’UE propose également la signature de divers autres accords corollaires, relatifs à l’accès au marché pour les services et aux règles en matière d’investissement, de concurrence et de facilitation des échanges.

Ces propositions de l'UE inquiètent plusieurs gouvernements et parties prenantes des pays ACP. Pour eux, un accord de libre-échange avec l'UE revient à devoir réduire, voire même supprimer les tarifs de protection (qui alimentent les caisses de l'État) sur « l'essentiel » des importations en provenance d'Europe (selon la prescription de l'OMC). Dans le cadre des négociations du Cycle de Doha, les pays ACP et d'autres pays en développement ont rejeté les accords en matière d'investissements et de concurrence. Les pays ACP ont également décliné ce type d'accord dans le cadre des APE, mais répugnent à se désengager des négociations des APE dans leur ensemble, vu l'importance de leurs relations commerciales avec l'UE et des fonds alloués par celle-ci à leur développement. Mais surtout, on ne voit pas très bien quelles pourraient être les options alternatives à l'APE pressenti par l'UE.

C'est précisément en énonçant les alternatives à la proposition de l'UE que cette nouvelle et importante étude de l'ECDDPM alimente de manière fort opportune le débat. Elle explique pourquoi un accord de libre-échange réciproque n'est pas la seule stratégie envisageable par l'UE et les pays ACP pour arriver à un accord d'accès au marché compatible avec les règles de l'OMC. Elle constate par ailleurs que les règles de l'OMC en matière d'accords de libre-échange et de traitement préférentiel sont quelque peu sujettes à interprétation. Il n'est pas interdit non plus de changer ces règles ni de négocier une prorogation de la dérogation en cours. Cette étude précise aussi que les différents volets soumis à la négociation ne doivent pas forcément être repris dans un seul accord global. La question des préférences commerciales compatibles avec les règles de l'OMC ne doit donc pas forcément être liée à des accords sur les investissements ou la concurrence, ni à des accords sur les services.

Cette étude présente un large éventail de scénarios alternatifs envisageables par les pays ACP. Nous espérons sincèrement que ce faisant, elle contribuera à créer un espace de discussion parmi les pays ACP et entre ces derniers et les États membres de l'UE sur l'avenir des relations commerciales ACP-UE.

Adrie Papma, Directeur de la campagne Make Trade Fair,  
Oxfam International

Sjef Langeveld  
Directeur de Both ENDS





## Résumé

C'est en 1996 qu'est apparue l'idée de négocier des accords de libre-échange régionaux et réciproques pour remplacer les préférences commerciales non réciproques accordées par l'Union européenne (UE) aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) au titre du régime de Lomé. Depuis lors, d'autres dispositifs d'échanges commerciaux ont été envisagés en guise d'alternatives aux accords de partenariat économique (APE). L'Accord de partenariat de Cotonou (AC), qui encadre les relations entre l'UE et les ACP pour la période 2000-2020, prévoit explicitement la négociation d'APE dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2008, de même que l'examen, le cas échéant, d'autres dispositifs.

Avec la préparation des négociations des APE, puis leur lancement officiel en septembre 2002, tous les regards se sont tournés vers le cadre, la configuration, le contenu et l'impact que pourraient avoir ces APE. Malgré les progrès enregistrés depuis l'entame des négociations, la perspective d'accords de partenariat économique a suscité de vives inquiétudes et ce, pour nombre de raisons, au rang desquelles la dimension développement de ces accords : quels effets les APE auront-ils sur la pauvreté, sur le processus d'intégration régional des divers groupements régionaux ACP, sur l'unité du groupe ACP, quels sont les avantages d'une ouverture réciproque des marchés, quid de la capacité des pays et régions ACP à négocier et à mettre en œuvre des APE, quid des liens et de la cohérence avec d'autres initiatives commerciales menées en parallèle, notamment à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au travers du Cycle de Doha ? Comme ces préoccupations trouvent difficilement leur place dans les négociations des APE, des solutions alternatives aux APE sont de plus en plus envisagées, principalement (mais pas exclusivement) par les acteurs de la société civile.

Qu'arriverait-il si certains pays ou régions ACP décidaient de ne pas conclure d'APE avec l'UE ? Quel régime commercial l'UE aurait-elle à offrir pour répondre à leurs besoins ou à leurs intérêts ? Et dans le cas des États ACP qui souhaitent conclure un APE, comment déterminer si l'APE négocié est bon ou mauvais ? À quoi, à quelle solution alternative pourrait-on comparer le nouveau régime issu des négociations ? Pour répondre à ces questions, les pays ACP, comme l'UE d'ailleurs, devraient s'intéresser aux alternatives aux APE et ce, pour deux raisons : (1) comme position de

repli au cas où l'APE ne serait pas conclu, et / ou (2) comme scénario étalon à l'aune duquel le résultat des négociations des APE pourra être évalué. Bien que la première raison soit celle que l'on évoque le plus souvent, les négociateurs des APE devraient s'intéresser aux alternatives envisageables pour s'en servir comme points de repère dans l'évaluation de leurs efforts.

Nous avons essayé au travers de cette étude de livrer notre aperçu et notre appréciation des alternatives aux APE, de manière à éclairer les pays ACP dans le choix qu'ils seront amenés à faire, à informer le débat politique et à éclairer la lanterne des différents protagonistes des négociations. Sans doute importe-t-il également de préciser ce que nous n'avons pas essayé de faire. Notre intention n'était pas d'évaluer les mérites des APE. Ni d'essayer de voir si d'autres alternatives étaient préférables aux APE, ni de classer les scénarios alternatifs en fonction de leur attrait ou de leur probabilité. C'est aux parties prenantes des relations ACP-UE d'en décider.

Après une brève introduction, nous présentons au chapitre 2 le cadre juridique principal dans lequel s'inscrivent les négociations des APE et de leurs éventuelles alternatives, tel que défini par l'Accord de partenariat de Cotonou, ainsi que les débats qui entourent ces aspects juridiques. Nous pourrions ainsi mieux cerner le contexte dans lequel il convient d'envisager ces scénarios alternatifs aux APE.

Tout nouveau régime de relations commerciales ACP-UE devra impérativement se conformer, d'ici 2008, aux règles de l'OMC. Nous examinons au chapitre 3 les contraintes imposées par les règles de l'OMC, surtout en matière d'accords commerciaux régionaux (article XXIV du GATT 1994) et de dispositifs d'échanges spéciaux impliquant des pays en développement (clause d'habilitation). Nous y voyons aussi les perspectives d'amendement de ces règles dans le cadre du Cycle de Doha sur les négociations multilatérales. Cet engagement conjoint des ACP et de l'UE à conclure un régime d'échanges compatible avec les règles de l'OMC complique singulièrement le montage des APE ou de leurs alternatives.

Nous esquissons ensuite, au chapitre 4, les principaux objectifs de développement des APE tels que les entendent les diverses parties prenantes (UE, ACP et société civile). Ce faisant, nous mettons en évidence quelques-unes des problématiques

qui entourent le processus de négociation des APE, la frustration grandissante de certains acteurs et leur intérêt croissant pour des accords commerciaux alternatifs. Évaluer l'impact économique des APE n'est guère simple, comme le montre notre analyse des études régionales (point 4.1) ; c'est préoccupant, eu égard non seulement aux effets potentiellement négatifs que pourrait avoir la création de zones de libre-échange ACP-UE (notamment en termes de pertes de recettes fiscales et de menace sur les processus d'intégration régionale ACP), mais aussi eu égard au peu d'indications fournies par ces études d'impact sur les avantages des APE au final (notamment en raison du manque de données et des limites méthodologiques). Les APE vont-ils effectivement promouvoir le développement ? La question reste entière. Bien que toutes les parties s'accordent à dire que les APE doivent avant tout se concevoir comme des outils au service du développement des ACP, les approches de l'UE et des ACP divergent (point 4.2). Les ACP voudraient que l'on mette parallèlement l'accent sur les mesures qui accompagneront et se rattacheront aux négociations commerciales. Certains fonctionnaires et politiciens des ACP et de l'UE, de même que des représentants de la société civile, s'interrogent de plus en plus sur la dimension développement des APE et une large coalition d'organisations non gouvernementales (ONG) du Nord et du Sud a même lancé une campagne baptisée « Mettre un terme aux APE ». Toutes ces préoccupations sont à l'origine d'un débat résumé au point 4.3, sur l'opportunité et les avantages des alternatives aux APE.

C'est en ayant tout cela à l'esprit que nous consacrons le reste de l'étude à recenser les scénarios alternatifs aux APE et à en analyser systématiquement les principales caractéristiques (pour un résumé, voyez le Tableau 6). Nous touchons ici au cœur de notre étude, à la partie à laquelle vous, lecteur, devriez vous référer pour appréhender la logique de base et les principales controverses qui sous-tendent le débat autour des APE alternatifs et alternatives aux APE. Sans vouloir préjuger des mérites respectifs des APE et de leurs éventuelles alternatives, nous montrons au point 5.1 combien il peut être utile pour toutes les parties, quelles que soient leurs perspectives ou positions officielles, d'envisager ces alternatives. Un débat qui se veut utile doit néanmoins se faire dans la clarté : or le débat autour des APE a souvent été confus, notamment par rapport à ce que devrait être un APE. Difficile de recenser des alternatives à quelque chose qui n'est pas clairement défini... Comme nous le disons au point 5.2, il paraît judicieux de considérer qu'un APE doit englober (cer-

tains éléments de) la réciprocité dans la libéralisation de l'essentiel des échanges entre les parties (conformément à ce qui avait été convenu à l'origine dans l'Accord de partenariat de Cotonou). Comme un accord d'échange peut revêtir diverses formes (en fonction notamment du niveau de réciprocité), nous recensons dans cette étude d'une part les APE alternatifs, qui sont donc conformes à l'article XXIV du GATT (sous sa forme actuelle ou révisée), et d'autre part les alternatives aux APE, c'est-à-dire de nouveaux accords commerciaux qui s'écartent du principe de réciprocité et échappent donc au champ d'application de l'article XXIV du GATT. Nous présentons ces deux grandes familles de scénarios, leurs principales caractéristiques et leurs principales implications au chapitre 6, le point 6.1 étant consacré aux APE alternatifs et le point 6.2, aux alternatives aux APE.

Le **scénario étalon** (6.1.1) est l'APE de base actuellement défendu par la Commission européenne. Il s'agit d'un ALE réciproque, compatible avec les règles de l'OMC, en vertu duquel les pays ACP devraient libéraliser quelque 80% de leurs échanges avec l'UE (avec des variations d'une région à l'autre suivant la situation de la balance commerciale entre les parties), tandis que l'UE offrirait probablement un accès en franchise de droits aux pays ACP pendant une période d'environ 12 ans, d'après le sens généralement donné par l'UE à « l'essentiel des échanges » et au « délai raisonnable » visés à l'article XXIV du GATT. Cet accord renforcerait les initiatives d'intégration régionale (calquées sur l'exemple d'intégration de l'UE) et couvrirait également la libéralisation des services, de même que les investissements, la concurrence, la facilitation des échanges et d'autres mesures « de derrière la frontière ». Il s'agirait en fait d'un ALE+.

**Une approche minimaliste des APE** consisterait à opter pour un APE « allégé », c'est-à-dire un ALE qui, dans un premier temps, se concentrerait sur une ouverture des marchés ACP jusqu'au seuil minimum à atteindre pour être compatible avec les règles de l'OMC tout en cherchant à limiter les effets potentiellement négatifs d'une libéralisation importante du côté ACP. Pour autant que l'UE accorde un accès en franchise de droits à tous les pays ACP, ceux-ci ne devraient en principe libéraliser que 50% à 60% seulement de leurs échanges avec l'UE sur une période de transition plus longue (20 ans ou plus). Dans un deuxième temps, les négociations avec l'UE pourraient se centrer sur une approche à long terme destinée à résoudre les problèmes de capacités du côté de l'offre ACP (y compris au travers des investisse-

ments, de la concurrence, etc.) et à instaurer de véritables marchés régionaux opérationnels. Cette démarche pourrait être suivie d'une nouvelle libéralisation du côté ACP. Ce scénario est à la limite de la compatibilité avec les règles actuelles de l'OMC ; en établissant une scission dans les négociations entre l'ouverture des marchés d'une part, et les questions commerciales et en rapport avec le commerce d'autre part, il risque en outre de ne pas tenir les promesses de développement d'un APE (notamment en réduisant le pouvoir de négociation des ACP puisque la principale concession que ces derniers puissent faire, c'est de proposer à l'UE une ouverture de leurs marchés).

Une approche alternative consisterait à introduire autant de flexibilité que possible sous la forme d'un *traitement spécial et différencié (TSD)* textuellement inscrite dans l'accord (6.1.3). À l'instar du scénario étalon, cet ALE+ réciproque inclurait des dispositions en matière de services et de mesures « de derrière la frontière », mais en laissant aux ACP la possibilité de libéraliser beaucoup moins que l'UE et sur des périodes beaucoup plus longues. Cela pourrait se faire dans le cadre des règles actuelles de l'OMC (il suffirait de convaincre l'UE de modifier les critères de compatibilité OMC qu'elle s'est elle-même définie) ou en amendant l'article XXIV du GATT durant le Cycle de Doha (c'est en substance la proposition officielle faite par le Groupe ACP de réformer les règles actuelles pour avoir une meilleure prise en compte des préoccupations de développement et le TSD dans les accords commerciaux régionaux). Les principaux revers de cette approche sont l'incertitude qui se rattache à la première option (plus il y aura de flexibilité dans un APE, plus il y aura de risques de voir un membre de l'OMC exaspéré le contester devant l'Organe de règlement des différends) et le fait que la majorité des membres de l'OMC n'est pas favorable à une révision de l'article XXIV.

C'est une autre forme inhabituelle d'ouverture des marchés qui caractérise l'APE suivant : *l'APE assorti de dispositions contraignantes pour une libéralisation liée au développement* (6.1.4). Dans ce scénario, le nouvel accord commercial inclurait des dispositions contraignantes, en vertu desquelles toute nouvelle phase d'abaissement des tarifs du côté ACP serait subordonnée au franchissement d'un certain seuil de développement (un pays ACP ne serait jugé apte à poursuivre la libéralisation de son marché qu'à partir du moment où il aurait atteint un certain niveau de développement) et/ou subordonnée à la réception de l'aide promise par l'UE au

titre de la coopération au développement inscrite dans l'APE. Des ALE réciproques et conditionnels de cette nature ne répondent à la définition ni d'une zone de libre-échange ni d'un accord commercial régional au sens où l'OMC les entend aujourd'hui.

Un cinquième scénario (6.1.5) pourrait consister en un **APE uniquement pour les ACP non-PMA** et l'initiative « Tout, sauf des armes » (TSA) pour les PMA des ACP (c'est-à-dire un accès en franchise de droits et hors contingents au marché de l'UE). Vu les effets négatifs de la libéralisation réciproque des échanges, les PMA des ACP qui bénéficient déjà de l'initiative TSA en vertu du SPG de l'UE (lequel est compatible avec les règles de l'OMC au titre de la clause d'habilitation) pourraient décider de ne pas accorder de réciprocité. Les ACP non-PMA, à l'inverse, ont besoin d'un nouveau régime commercial pour remplacer le système de préférences de Lomé/Cotonou ; à supposer que le SPG n'offre pas un accès au marché aussi avantageux que le régime actuel, les ACP non-PMA n'auraient d'autre possibilité que de conclure un APE pour préserver ou améliorer leur niveau de préférences sur le marché de l'UE. Difficile dans ces conditions d'imaginer la mise en œuvre d'un réel programme d'intégration régionale, quelle que soit la région ACP : le groupe serait scindé entre certains pays (non-PMA) qui seraient parties à un ALE / un APE avec l'UE, et d'autres (PMA) qui maintiendraient leurs entraves aux échanges en provenance de l'UE (sans aborder les questions de « derrière les frontières »).

L'approche « **à la carte** » (6.1.6) envisage pour sa part la conclusion d'accords séparés pour chaque composante d'un APE (commerce des marchandises et des services, investissements, éventuels accords sectoriels pour la pêche, etc.). Chaque pays ACP choisirait son menu : tous signeraient un « accord-cadre » énonçant les principes qui régissent la relation APE, mais chacun d'eux serait libre de ne souscrire qu'aux « accords subsidiaires » pour lesquels il est disposé à s'engager. Les éventuelles disparités de traitement entre les pays du point de vue de l'accès au marché (et des domaines non commerciaux), risquent toutefois de faire voler les régions ACP en éclats. Quant à la compatibilité d'un tel scénario avec les règles de l'OMC, nous dirons qu'elle est, au mieux, incertaine.

Bien que les pays ACP aient tous choisi de se regrouper par région pour négocier les APE, les négociations pourraient néanmoins déboucher sur la conclusion **d'APE**

**nationaux** (6.1.7). Il s'agirait d'ALE+ réciproques entre l'UE et des États à titre individuel. Conformément à l'article XXIV, leurs prescriptions seraient spécifiques au pays signataire, en termes de niveau de réciprocité, de calendriers de mise en œuvre et de traitement des questions en rapport avec le commerce. Ce scénario pourrait accorder une plus grande flexibilité aux pays qui souhaitent un TSD dans leur APE, ou leur imposer des contraintes plus rigoureuses, en fonction de divers facteurs, comme le pouvoir de négociation et l'importance de l'économie du pays concerné. Sauf à être coordonnés au niveau régional, des APE nationaux risquent de perturber fortement l'intégration régionale.

Tout au bout de la chaîne des configurations géographiques envisageables pour un APE figure **l'APE tous-ACP** (6.1.8), un ALE+ réciproque unique, propice à la fois à l'intégration régionale des ACP et à leur fédération autour de questions d'intérêt commun. Ce scénario a néanmoins peu de chances d'aboutir car les négociations régionales des APE commencent à entrer dans le détail d'un éventuel accord, avec des différences marquées entre les différentes régions, tant du point de vue des avancées que du contenu.

Sous le point 6.2, nous abordons la deuxième famille de scénarios, à savoir les alternatives aux APE. Autrement dit, les options qui s'écartent du principe de réciprocité pour proposer soit l'absence totale de libéralisation du côté ACP, soit d'autres formes d'ouverture de leurs marchés (c'est-à-dire pas seulement vis-à-vis de l'UE). Ceux qui s'inquiètent des effets potentiellement négatifs des APE préconisent ces scénarios car ils suppriment toute libéralisation et n'affectent généralement pas l'intégration régionale. Ils ne prévoient pas non plus la libéralisation des services ni les mesures de « derrière la frontière » qui, pour l'UE, sont des éléments de développement importants de l'accord mais qui, pour d'autres, ne font qu'alourdir le fardeau des négociateurs (et aller trop loin dans la libéralisation). Il faut néanmoins savoir que ces alternatives aux APE requièrent la modification des règles actuelles de l'OMC ou des schémas tarifaires préférentiels de l'UE, ce qui passe par une volonté politique forte du côté de l'UE (un changement de cap politique) et par une coopération plus étroite entre les ACP et l'UE au sein des assemblées multilatérales.

Une première option serait celle d'un **ALE incomplet, incluant une libéralisation vis-à-vis du reste du monde** et pas seulement de l'UE (6.2.1). Les pays ACP concluraient

des APE avec l'UE mais seraient tenus d'ouvrir leurs marchés à tous les partenaires commerciaux (libéralisation en fonction du régime de la NPF), quoique pas totalement (ils pourraient libéraliser, par exemple, à hauteur d'un droit uniforme NPF de 10%). Ce scénario permettrait d'éviter les détournements des courants d'échanges qu'induit un APE, mais il suppose une modification des règles de l'OMC, soit au niveau de l'article XXIV soit au niveau de la clause d'habilitation, car il contrevient manifestement aux deux.

Un deuxième scénario consisterait à modifier le *SPG de l'UE* (6.2.2). En effet, le schéma actuel (que beaucoup, surtout parmi les fonctionnaires de la Commission européenne, considèrent comme la seule véritable alternative aux APE) placerait les ACP non-PMA dans une situation moins avantageuse que celle dont ils bénéficient au titre de Lomé/Cotonou, ce qui contrevient aux dispositions de l'Accord de Cotonou. Un SPG « amélioré » qui incorporerait toutes les exportations ACP et qui relèverait les préférences d'accès au marché au niveau de celles de Cotonou lorsqu'elles sont inférieures à celles-ci, constituerait une alternative aux APE compatible avec les règles de l'OMC et indubitablement séduisante pour les ACP. Ce scénario a l'avantage de permettre à l'UE de justifier ce nouvel accord commercial à l'OMC non pas au titre de l'article XXIV mais de la clause d'habilitation. En revanche, les ACP non-PMA seraient traités comme n'importe quel autre pays en développement et devraient donc faire face à une érosion de leurs préférences.

Un troisième scénario, plus simple, serait d'étendre l'initiative *TSA* (6.2.3) pour accorder un libre accès au marché et sans conditions de réciprocité à tous les pays ACP, au groupe des pays les plus pauvres (le G90) ou à tous les pays en développement. Les deux premières options enfreignent la clause d'habilitation actuelle car elles opèrent une discrimination entre les PED (les ACP comme le G90 sont en effet des groupes définis de manière arbitraire, qui ne sont pas reconnus par l'OMC) ; la troisième n'enfreint pas la clause d'habilitation, mais elle est hautement improbable car elle ouvrirait le marché communautaire à de grands pays en développement très compétitifs.

Une quatrième et dernière option (6.2.4) consisterait à *prolonger le régime de préférences actuel de Lomé/Cotonou* au-delà de 2007. Il faudrait pour cela que l'OMC accorde une nouvelle dérogation (à laquelle s'opposeraient probablement certains



membres) ou que les ACP et l'UE déposent conjointement une proposition de modification des règles de l'Organisation visant à autoriser la perpétuation des préférences de Lomé/Cotonou (or l'UE et plusieurs membres de l'OMC ne semblent pas vouloir emprunter cette voie).

Dans la dernière partie de notre étude, nous abordons des questions méthodologiques importantes, s'agissant d'une part de la possibilité d'évaluer les différents scénarios d'APE et d'autre part, de faire avancer le déroulement de leurs négociations (chapitre 7). Viennent ensuite nos conclusions (chapitre 8). Au point 7.1, nous expliquons que les scénarios présentés au chapitre 6 recèlent trop d'incertitudes quant aux éventuels dispositifs d'APE que pour pouvoir prédire l'impact de chacun d'entre eux sur les économies ACP ou pour les classer en fonction de leurs résultats développementaux, lesquels dépendront de la teneur exacte de l'accord (ou des accords) et des mesures concrètes prises par le gouvernement pour les mettre en œuvre. Bien que certains se soient essayés à faire une première estimation des APE et de leurs alternatives du point de vue de la dimension accès au marché (point 7.2), les incertitudes qui entourent une évaluation approfondie de l'impact économique et développemental des APE et de leurs alternatives devraient inciter toutes les parties à redoubler d'efforts pour étudier et débattre à fond de ces questions. Ceci passe par un renforcement de l'approche participative aux négociations des APE de manière à dégager rapidement sur cette question des prises de position complètes et nationales qui s'inscrivent dans le droit fil des stratégies de développement nationales (et qui feront l'objet de compromis régionaux). Nous décrivons au point 7.3 une approche qui permettrait d'y arriver au travers de la définition de critères de développement.

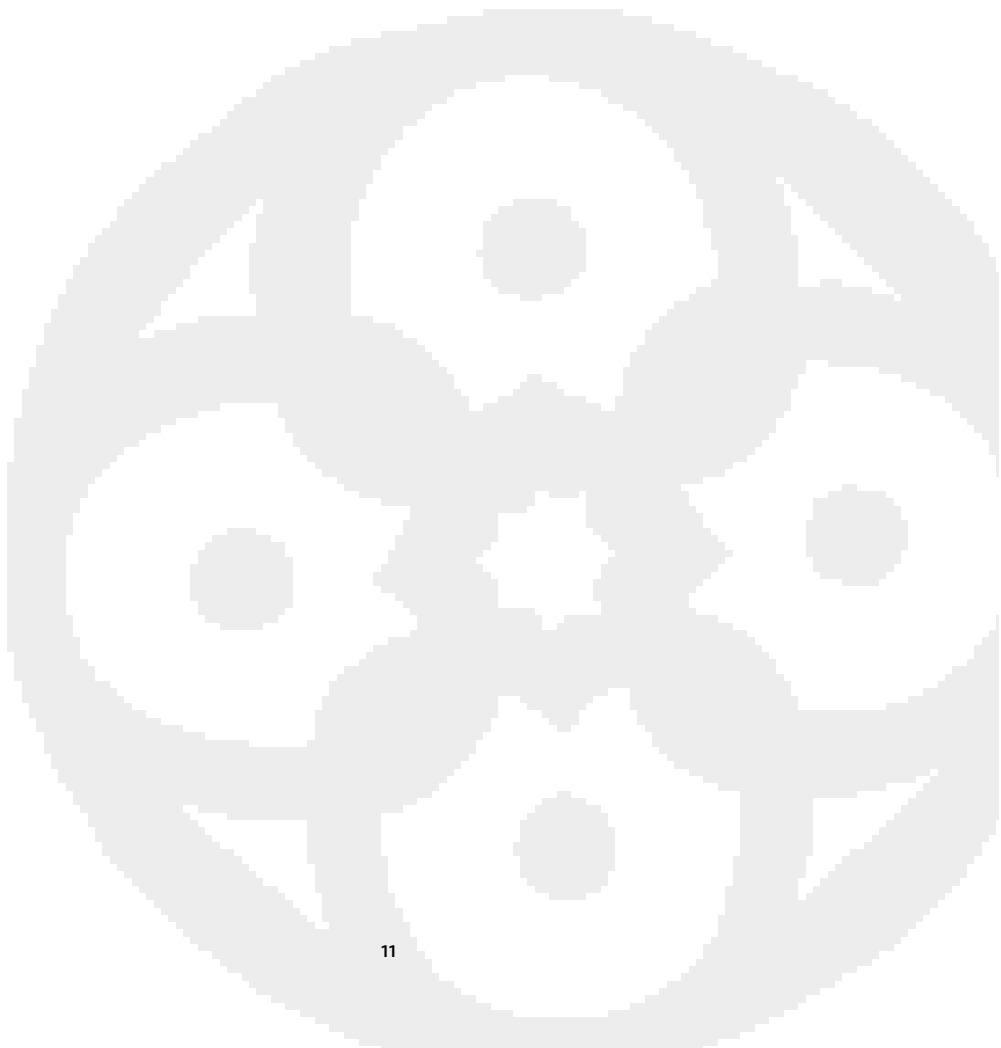
Nous clôturons cette étude au chapitre 8 en disant que même s'il est difficile d'évaluer a priori les perspectives de développement de chaque scénario, ce qui nous empêche de classer officiellement les options les plus souhaitables, nous pouvons malgré tout baliser le parcours de leur évaluation de quelques traits essentiels à considérer : le niveau d'ouverture de l'accès au marché (y compris le niveau de réciprocité et la durée de la période de transition), la conformité avec les règles de l'OMC, l'influence sur l'intégration régionale, l'étendue des résultats propices au développement et la faisabilité politique. Nous suggérons aussi un moyen d'évaluer la dimension développement de l'ensemble des scénarios envisagés : la défini-

tion de critères de développement. À partir du moment où sa méthodologie est en place, cette approche devrait permettre à chaque pays et région ACP de se fixer les critères qui le / la guideront dans la négociation des APE et de déterminer la pertinence des régimes commerciaux alternatifs pour son développement. À cet égard, nous recommandons à toutes les parties prenantes de profiter du réexamen des APE en 2006 pour dresser un bilan de l'ensemble des négociations menées jusqu'ici, apporter des changements à la négociation là où ils sont nécessaires et, le cas échéant, proposer des voies alternatives.



# Chapitre 1

## Introduction



# 1 Introduction

---

C'est en 1996 qu'est apparue l'idée de négocier des accords de libre-échange régionaux et réciproques pour remplacer les préférences commerciales non réciproques accordées par l'Union européenne (UE) aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) au titre du régime de Lomé. Depuis lors, d'autres dispositifs d'échanges commerciaux ont été envisagés en guise d'alternatives aux accords de partenariat économique (APE). L'Accord de partenariat de Cotonou (AC), qui encadre les relations entre l'UE et les ACP pour la période 2000-2020, prévoit explicitement la négociation d'APE dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2008, de même que l'examen, le cas échéant, d'autres dispositifs.

Avec la préparation des négociations des APE, puis leur lancement officiel en septembre 2002, tous les regards se sont tournés vers le cadre, la configuration, le contenu et l'impact que pourraient avoir ces APE. Malgré les progrès enregistrés au cours des premières phases de la négociation, la perspective d'accords de partenariat économique a suscité de vives inquiétudes et ce, pour nombre de raisons, au rang desquelles la dimension développement de ces accords : quels effets les APE auront-ils sur la pauvreté, sur le processus d'intégration régional des divers groupements régionaux ACP, sur l'unité du groupe ACP, quels sont les avantages d'une ouverture réciproque des marchés, quid de la capacité des pays et régions ACP à négocier et à mettre en œuvre des APE, quid des liens et de la cohérence avec d'autres initiatives commerciales menées en parallèle, notamment à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au travers du Cycle de Doha ? Comme ces préoccupations trouvent difficilement leur place dans les négociations des APE, des solutions alternatives aux APE sont de plus en plus envisagées, principalement (mais pas exclusivement) par les acteurs de la société civile.

Qu'arriverait-il si certains pays ou régions ACP décidaient de ne pas conclure d'APE avec l'UE ? Quel régime commercial l'UE aurait-elle à offrir pour répondre à leurs besoins ou à leurs intérêts ? Et dans le cas des États ACP qui souhaitent conclure un APE, comment déterminer si l'APE négocié est bon ou mauvais ? À quoi, à quelle solution alternative pourrait-on comparer le nouveau régime issu des négociations ?

Ce document livre notre aperçu et notre appréciation des alternatives aux APE, de manière à éclairer les pays ACP dans le choix qu'ils seront amenés à faire, à informer le débat politique et à éclairer la lanterne des différents protagonistes des négociations. Sans doute importe-t-il également de préciser ce que nous n'avons pas essayé de faire. Notre intention n'est pas d'évaluer les mérites des APE. Ni d'essayer de voir si d'autres alternatives sont préférables aux APE, ni de classer les scénarios alternatifs en fonction de leur attrait ou de leur probabilité. C'est aux parties prenantes des relations ACP-UE d'en décider.

Pour mener notre étude, nous avons procédé à de nombreuses consultations informelles, nous avons eu des entrevues et des échanges d'information réguliers avec de nombreux intervenants des ACP et de l'UE : négociateurs, représentants des gouvernements et membres de la société civile, secteur privé, instituts universitaires et de recherche. Notre méthodologie s'est également enrichie des discussions qui ont suivi la présentation d'une version provisoire de notre étude ; tout d'abord à l'occasion de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE tenue à Edimbourg en novembre 2005, puis lors d'une réunion d'experts organisée à Bruxelles. Nous avons également tenu compte des réactions et des commentaires des parties intéressées. Les documents auxquels nous faisons référence dans notre étude ne constituent certes pas une liste exhaustive, mais à tout le moins utile pour quiconque souhaite en savoir plus sur les débats qui entourent les négociations des APE.

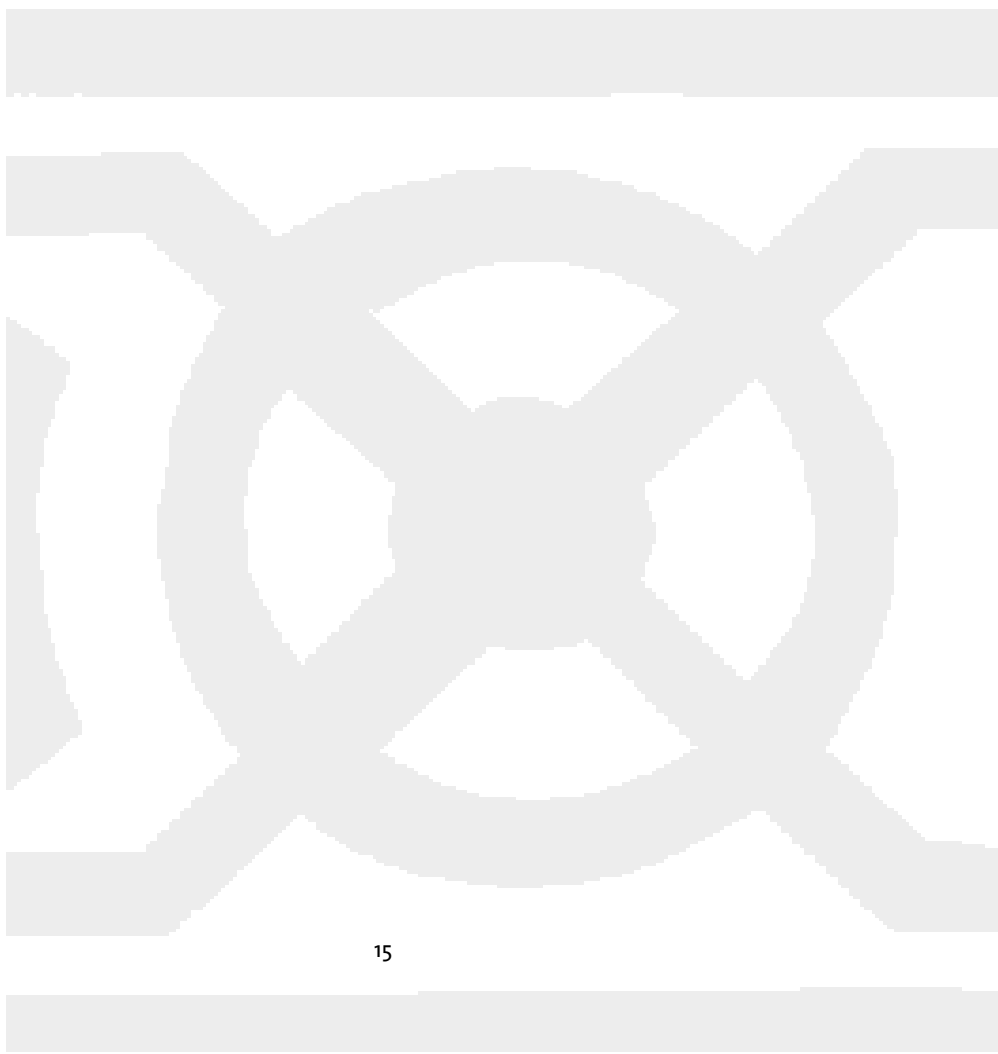
Nous avons structuré notre propos de la manière suivante : nous verrons au chapitre 2 les éléments du cadre juridique de l'Accord de Cotonou qui concernent les APE ou tout dispositif commercial alternatif ; le chapitre 3 nous permettra d'examiner les contraintes imposées par les règles multilatérales de l'OMC. Nous verrons ensuite au chapitre 4 les divers aspects de développement auxquels on s'attend dans un APE et le débat qui s'est engagé autour des avantages des APE. Partant de là, nous expliquerons au chapitre 5 pourquoi il serait plus utile d'envisager un ou plusieurs APE alternatif(s) ou une (ou des) alternative(s) aux APE. Plusieurs scénarios alternatifs vous seront présentés au chapitre 6. Bien qu'il soit difficile de mesurer l'impact de chacun des scénarios présentés (chapitre 7) sur le développement, le chapitre 8 conclura cette étude en montrant combien il importe d'appréhender les principales caractéristiques et conséquences de chacun de ces scénarios et

combien les parties prenantes ont intérêt à se définir des critères de développement spécifiques pour les guider dans le choix politique d'un nouveau régime commercial.



## **Chapitre 2**

# **Le cadre fixé par l'Accord de Cotonou**



## 2 Le cadre fixé par l'Accord de Cotonou

Avant de nous intéresser aux tenants et aboutissants des éventuelles alternatives aux APE, il n'est sans doute pas inutile de nous remémorer les principales dispositions de l'Accord de partenariat de Cotonou (AC). Le concept d'APE, qui repose sur un principe de réciprocité avec la création de zones globales de libre-échange entre l'Union européenne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, est une des pierres angulaires de la nouvelle relation commerciale envisagée dans l'AC. Or l'évolution des négociations actuelles ne fait que renforcer les nombreuses interrogations quant à la réelle capacité des APE à contribuer au développement durable des États ACP. C'est la raison pour laquelle les regards se sont tournés vers des solutions alternatives, d'autres dispositifs commerciaux explicitement prévus par l'AC.

### 2.1 Négociation des APE dans le cadre de Cotonou

Signé le 23 juin 2000, l'Accord de Cotonou scelle un partenariat entre l'Union européenne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Son objectif premier est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, « en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. » (article 1). L'AC fonde les relations entre l'UE et les pays ACP sur trois piliers : *la politique, le développement, la coopération économique et commerciale*. Ce partenariat doit offrir un cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement définies par chaque État ACP. Dans ce contexte, l'objectif de coopération économique et commerciale vise à promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale (article 34 de l'AC). La coopération économique et commerciale vise à renforcer les capacités de production, d'approvisionnement et d'échanges des ACP ainsi que leur capacité à attirer les investissements. L'AC stipule par ailleurs que la coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des États ACP, considérant que l'intégration régionale est un instrument clé de leur intégration dans l'économie mondiale.

La principale nouveauté du pilier économique et commercial de l'AC est d'affirmer la volonté des parties de négocier de nouveaux accords de partenariat économique



(APE) entre elles (article 36 de l'AC). Les deux parties conviennent de négocier et de conclure de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC, ce qui suppose la disparition progressive des préférences commerciales accordées depuis 1975 aux ACP au titre des Conventions de Lomé ainsi que le retrait progressif des entraves aux échanges entre les ACP et l'UE pour arriver à une libéralisation réciproque des échanges en 2008. Comme presque tous les produits importés par l'UE en provenance des ACP sont déjà de facto en franchise de droits et hors contingents<sup>1</sup>, cette libéralisation des échanges devra surtout s'opérer du côté ACP.

L'article 37 de l'AC explique comment se dérouleront ces négociations et stipule que les APE seront négociés au cours de la période préparatoire de cinq ans qui débutera en septembre 2002, pour s'achever le 31 décembre 2007 au plus tard.

En pratique, les négociations se sont déclinées en deux grandes phases. La première (Phase I) a réuni l'ensemble du groupe ACP et l'UE pour discuter de questions générales, présentant un intérêt commun pour tous les États ACP, ainsi que du cadre d'un APE. Elle a été suivie de la Phase II, celle des négociations de fond au niveau régional. Malgré le discours consensuel entendu à l'issue de la Phase I, les deux parties étaient en réalité en désaccord sur la finalité de celle-ci. L'UE considérait que la Phase I était destinée à examiner et à recenser les grandes questions qui présentaient un intérêt pour l'ensemble du groupe ACP et qu'elle ne devait pas nécessairement se solder par un accord ou des engagements contraignants. Les ACP, en revanche, ont toujours vu dans la Phase I l'occasion de signer un accord avec l'UE sur des principes généraux et des thèmes communs à l'ensemble des États ACP (tels que les règles d'origine et un mécanisme de règlement des différends), accord qui chapeauterait des traités plus précis négociés au niveau régional. Concrètement, la Phase I n'aura accouché que d'un rapport conjoint brossant le tableau des différentes questions abordées. Les deux parties sont convenues de poursuivre les négociations sur certaines questions à un niveau tous-ACP ; certaines de ces négociations sont en cours.<sup>2</sup> Plusieurs raisons, dont des changements de personnel au Secrétariat ACP (notamment la désignation d'un nouveau

---

1 96,5% de l'ensemble des importations des ACP (tous les produits industriels et 80% des produits agricoles) ont déjà un accès au marché communautaire en franchise de droits (Commission européenne, 2005b ; Maerten, 2004). La Commission européenne s'est engagée à ouvrir davantage son marché aux produits ACP au titre des APE, et ainsi améliorer le niveau actuel des préférences.

2 Pour plus de détails, voyez les mises à jour régulières faites par Melissa Julian à propos des APE dans *Éclairage sur les négociations commerciales*, [www.acp-eu-trade.org/tni](http://www.acp-eu-trade.org/tni)

Secrétaire général et de ses assistants), expliquent le ralentissement des processus tous-ACP relatifs aux APE depuis juillet 2004, mais plusieurs réunions sont prévues dans les mois à venir pour leur donner un second souffle.

Depuis octobre 2003, les pays ACP ont entamé la Phase II des négociations au niveau régional en vue de conclure des APE individuels avec l'UE. Les six régions définies par les ACP eux-mêmes sont les suivantes :

<i>Afrique centrale</i>	CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale) plus Sao Tomé et Príncipe	négociations entamées le 3 octobre 2003
<i>Afrique de l'Ouest</i>	CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest) plus la Mauritanie	négociations entamées le 6 octobre 2003
<i>Afrique orientale et australe</i>	Regroupement ouvert, actuellement composé des pays du COMESA moins l'Égypte et l'Afrique du Sud	négociations entamées le 7 février 2004
<i>Communauté de développement d'Afrique australe</i>	le Botswana, le Lesotho, la Namibie, et le Swaziland, plus l'Angola, le Mozambique et la Tanzanie	négociations entamées le 8 juillet 2004
<i>CARIFORUM</i>	Forum caraïbe des États ACP	négociations entamées le 16 avril 2004
<i>États ACP du Pacifique</i>		négociations entamées le 10 septembre 2004

Bien que les négociations régionales soient totalement indépendantes les unes des autres, elles se calquent toutes sur un cadre de négociation similaire en termes de principes et de calendriers de discussion indicatifs. Dans chaque région, les deux parties se sont fixé une feuille de route conjointe pour le déroulement des négociations. En règle générale, ce cadre se subdivise en deux parties : (1) une première

partie des négociations régionales permet de faire un état des lieux de l'intégration régionale et de la renforcer, en abordant la question des entraves techniques aux échanges et des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ; (2) la deuxième partie est consacrée à des négociations de fond sur le contenu du nouvel accord de partenariat. On appelle souvent celle-ci « Phase III des négociations des APE ». Elle a débuté le 29 septembre 2005 dans les Caraïbes et devrait démarrer en 2006 dans les autres régions.

À partir de janvier 2008, les nouveaux accords commerciaux entre les États ACP et l'UE auront la forme d'APE ; il n'empêche que l'Accord de Cotonou proprement dit restera valable pendant 20 ans et que ses dispositions en matière de coopération politique et d'aide au développement resteront en vigueur tout au long de cette période.<sup>3</sup> Les pays et régions ACP continueront donc d'avoir accès au financement du développement et à l'assistance technique actuellement subventionnés par le Fonds européen de développement (FED) au travers des Programmes indicatifs régionaux (PIR) et des Programmes indicatifs nationaux (PIN).

## ***2.2 Les APE provoquent des tensions***

Il faut voir dans les APE bien plus que des accords de libre-échange au sens classique. Ils ouvrent en effet des perspectives en matière de consolidation des marchés régionaux, de stimulation des investissements, de verrouillage des réformes commerciales, d'intégration dans l'économie mondiale, de garantie de compatibilité avec les règles de l'OMC et de renforcement des liens entre les initiatives de coopération au développement économique et commercial entre les pays européens et ACP. Ce qui ne veut pas dire que les APE ne posent aucun souci. Parmi leurs effets controversés, citons les ajustements induits par la réciprocité (des engagements de libéralisation) dans un environnement mondial de plus en plus concurrentiel, la perte de recettes douanières, la complexité des processus d'intégration régionale et les problèmes de capacités rencontrés par les ACP, non seulement pour négocier et appliquer un APE, mais tout simplement pour tirer parti des nouvelles possibilités d'échanges et devenir concurrentiels. Les tensions qui se créent actuellement autour des APE s'expliquent par leur vocation à devenir de puissants outils

---

3 Conformément à la clause de révision, qui prévoit une adaptation de l'AC tous les cinq ans, les négociations portant sur le réexamen de l'Accord ont débuté en mai 2004 et se sont achevées le 23 février 2005. Le processus de ratification de l'AC révisé est en cours.

de développement, par leurs éventuels effets négatifs et par les incertitudes qui planent au-dessus de leur véritable contenu (lequel ne sera rendu public qu'une fois les négociations terminées).

Tout le monde s'accorde à dire que les nouveaux APE doivent avant tout être des accords commerciaux au service du développement. Ils doivent s'inscrire dans la stratégie générale de développement des pays ACP et des objectifs définis par l'AC et donc s'appuyer sur les initiatives d'intégration régionale et les renforcer, faciliter l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale et stimuler la croissance et le développement économique, afin de contribuer au développement durable et à l'allègement de la pauvreté dans les ACP. Ces objectifs n'apparaissent pas que dans l'Accord de Cotonou ; ils ont été réaffirmés à maintes reprises par l'Union européenne (ses institutions et ses États membres), les pays et les régions ACP ainsi que par divers acteurs de la société civile.

Dans le cas des économies en développement, certaines conditions de base doivent néanmoins être remplies pour que les accords de libre-échange puissent déboucher sur le développement économique et la croissance des exportations. Il s'agit tout d'abord pour les pays en développement d'avoir les moyens de faire face aux coûts éventuels et de tirer parti des avantages de la libéralisation. D'une part, la réduction des recettes douanières consécutive à la libéralisation des importations va affecter leurs recettes publiques et la concurrence accrue des producteurs étrangers risque de perturber des secteurs économiques nationaux. D'autre part, des « contraintes relatives à l'offre » telles qu'une piètre infrastructure économique, un climat peu favorable aux investissements, des faiblesses institutionnelles et le manque de main-d'œuvre qualifiée empêchent les pays en développement de tirer parti des nouvelles possibilités d'exportation créées par la libéralisation des échanges vers les économies développées. Sans politiques ni ressources adéquates pour s'ajuster, promouvoir la transformation économique nécessaire, produire et commercialiser leurs marchandises de manière concurrentielle, les pays ACP ont peu de chances de profiter pleinement des nouveaux accords de libre-échange avec l'UE.

C'est la principale raison pour laquelle de nombreuses parties prenantes des pays ACP, quelques États membres de l'UE et une large coalition d'organisations non

gouvernementales (ONG) du Nord et du Sud (regroupées dans la campagne « Mettre un terme aux APE ») clament haut et fort que les éléments indispensables à l'avènement du développement économique et de la croissance des exportations sont les grands absents des négociations en cours. Et d'expliquer que la Commission européenne, loin de tenir compte des objectifs finaux des APE – à savoir le développement durable et l'allègement de la pauvreté – ne s'est jusqu'ici préoccupée que de négocier les questions commerciales (ou liées au commerce) habituelles, sans aller plus loin. À quoi la Commission européenne et le Conseil européen rétorquent que les nouveaux accords commerciaux apporteront le développement. Pour eux, les négociations des APE doivent bel et bien se concentrer sur les questions commerciales et s'inscrire dans le cadre de l'Accord de Cotonou, de sorte que les pays ACP aient la possibilité de définir une composante de développement parallèle qui accompagne l'élaboration et la mise en œuvre des APE.

### ***2.3 La possibilité de dispositifs alternatifs dans l'Accord de Cotonou***

Les divergences de vue et les incertitudes qui planent au-dessus du contenu des APE en général, et de leur volet développement en particulier, font que le débat sur les alternatives aux APE reste d'actualité, quelque trois ans après le début des négociations officielles. Nous examinerons cette question en détail dans les chapitres 3 à 7 de cette étude. Mais pour l'instant, voyons ce que dit l'Accord de Cotonou en matière d'alternatives aux APE.

L'article 37 de l'Accord de partenariat de Cotonou définit les procédures de négociation des APE et envisage explicitement la possibilité d'accords alternatifs, en opérant une distinction entre les pays ACP moins avancés (PMA) d'une part (§9), et les pays ACP non-PMA d'autre part (§6). L'article 37§9 accorde un traitement particulier aux PMA en assurant « l'accès en franchise de droits de l'essentiel des produits... au plus tard d'ici à 2005 ». Pour les PMA, cette disposition constitue déjà une amélioration par rapport aux préférences commerciales de l'AC en termes d'accès au marché ; c'est elle qui a également conduit l'UE à adopter en l'an 2000 l'initiative « Tout, sauf des armes » (TSA), qui permet à toutes les exportations « originaires » des PMA, à l'exception des armes, d'accéder librement aux marchés européens. Quelle que soit l'issue des négociations des APE, les PMA des ACP disposent donc déjà d'une solution alternative, qui est conforme à la fois aux règles de l'OMC

et aux exigences de l'AC.<sup>4</sup> Il va de soi qu'un PMA des ACP qui déciderait de conclure un APE, c'est-à-dire un accord de libre-échange réciproque, devrait renoncer aux préférences commerciales non réciproques octroyées par l'UE au titre de l'initiative TSA, ce qui soulève immédiatement la question de savoir si les PMA des ACP (soit 40 des 77 pays ACP) ont un intérêt quelconque à signer un APE. De ce point de vue, l'initiative TSA demeure l'alternative la plus intéressante à un APE pour les PMA des ACP.

Pour les pays ACP non-PMA qui ne souhaitent pas signer d'APE, l'article 37§6 prévoit un mécanisme permettant de conclure un accord commercial alternatif :

« En 2004, la Communauté examinera la situation des non-PMA qui décident, après consultation avec la Communauté, qu'ils ne sont pas en mesure de négocier des accords de partenariat économique et elle étudiera toutes les alternatives possibles, afin de pourvoir ces pays d'un nouveau cadre commercial, qui soit équivalent à leur situation existante et conforme aux règles de l'OMC. » (art. 37§6)

Compte tenu des principes fondamentaux de la coopération ACP-UE, à savoir notamment le dialogue, la différenciation en fonction du niveau de développement, l'égalité des partenaires et l'appropriation des stratégies de développement (article 2 de l'AC), cette procédure entend offrir une alternative libre et décente à tout pays non-PMA qui jugerait les dividendes développementaux d'un APE insuffisants. Tout nouvel accord commercial doit être compatible avec les règles de l'OMC et ne pas mettre le pays dans une situation moins avantageuse que celle dont il bénéficie dans le cadre de Cotonou. C'est au pays ACP de juger si une solution alternative est préférable à un APE pour son développement. L'article 37§6 est toutefois diversement interprété, s'agissant notamment du rôle du mécanisme d'évaluation qui y est décrit au sein du processus de négociation officiel.<sup>5</sup> À la demande des ACP, l'UE a accepté de reporter la discussion sur les accords alternatifs.<sup>6</sup>

---

4 L'initiative TSA s'inscrit dans le cadre du Système de préférences généralisées de l'UE, qui est compatible avec les règles de l'OMC parce qu'il n'établit de distinction qu'entre les pays en développement PMA et non-PMA et non entre un groupe spécifique (ACP) et le reste des pays en développement, comme le fait l'AC. Grâce à ce principe de l'OMC, l'UE peut continuer d'accorder des préférences commerciales aux PMA des ACP (les mêmes que pour tous les PMA) sans réciprocité des engagements de libéralisation.

5 Pour plus de détails, voyez le point 4.3.

Il convient de distinguer ce mécanisme de l'examen formel des APE que les parties sont convenues d'effectuer pour tous les pays ACP, à l'article 37§4 de l'AC.<sup>7</sup>



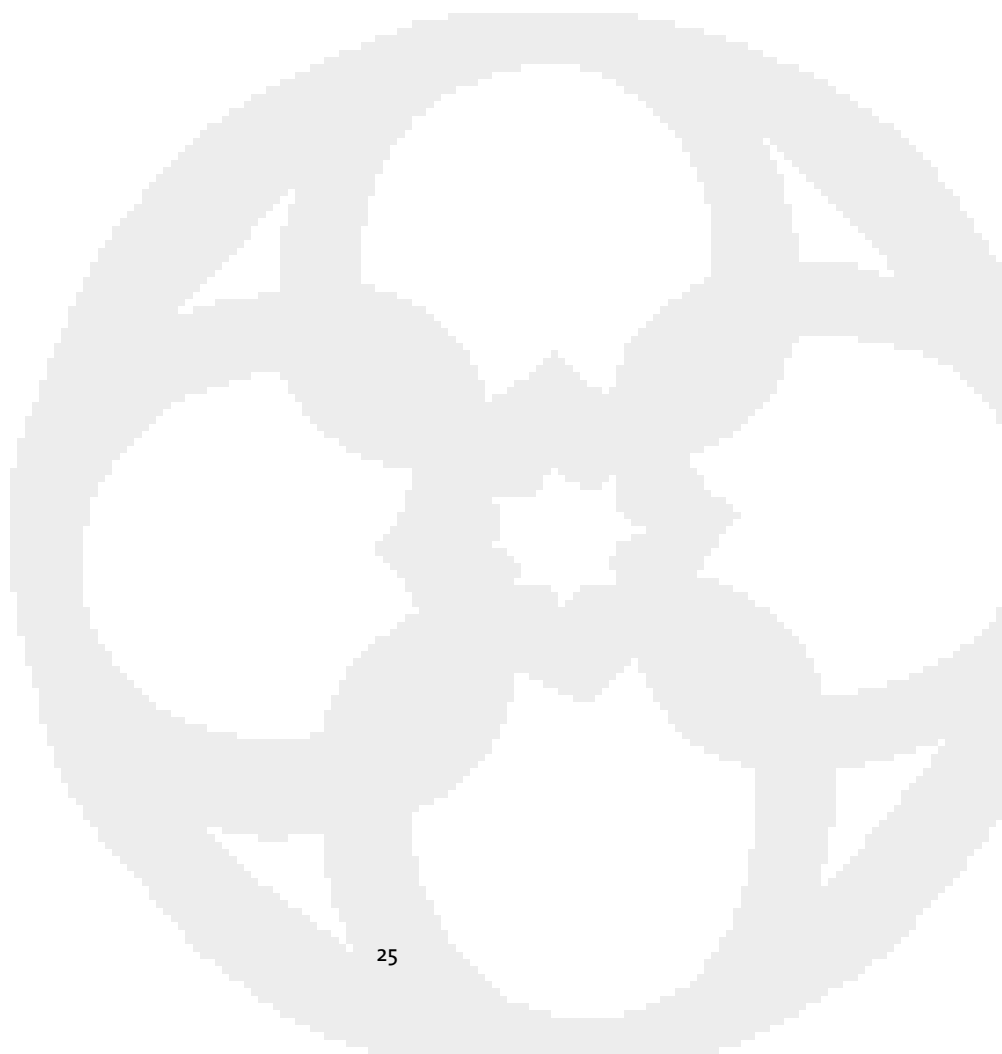
- 
- 6 Interrogée à propos de l'existence d'alternatives à la négociation d'APE, la Commission a répondu : « Les négociations des APE et l'examen d'alternatives pour les pays non-PMA ont été définis dans le cadre de l'Accord de Cotonou. À la demande des ACP, l'UE a accepté de laisser passer l'échéance de 2004 pour la discussion des alternatives et est disposée à traiter les requêtes de cette nature à tout moment. Mais les deux parties sont convenues de mettre l'accent sur la conception d'APE, qui seront les instruments les plus efficaces pour le développement des pays ACP. Pourquoi vouloir discuter de pis-aller à ce stade ? Il convient de noter qu'aucun pays ACP n'a jusqu'ici demandé à l'UE d'examiner des alternatives aux APE. Au contraire, tous les pays ACP participent activement aux négociations » (Librement traduit de : Commission européenne, 2005a, 4.2). De fait, en réponse à la demande des ACP de reporter l'examen des alternatives, « le Commissaire Lamy a constaté qu'aucun État ACP ne se trouvait jusqu'à présent dans la situation décrite à l'article 37§6 et a réaffirmé que la Communauté était disposée, au besoin, à réévaluer la situation à un stade ultérieur » (Librement traduit du projet de compte-rendu du Comité ministériel commercial mixte ACP-UE tenu le 27 octobre 2004).
- 7 L'article 37§4 de l'AC stipule que : « Les parties examineront régulièrement l'état d'avancement des préparatifs et des négociations et, en 2006, elles effectueront un examen formel et complet des accords prévus pour tous les pays afin de s'assurer qu'aucun délai supplémentaire n'est nécessaire pour les préparatifs ou les négociations. »





# **Chapitre 3**

## **Le respect des règles de l'OMC**



### 3 Le respect des règles de l'OMC

L'Accord de Cotonou stipule explicitement et à plusieurs reprises que tout nouvel accord commercial négocié entre les pays ACP et l'UE devra impérativement se conformer aux règles de l'OMC.<sup>8</sup> À la différence de la dernière Convention de Lomé et de l'actuelle phase transitoire de l'Accord de Cotonou, la compatibilité avec les règles de l'OMC implique avant toute chose que les pays ACP et l'UE ne devront pas chercher à obtenir de dérogation de la part de l'OMC pour leurs nouveaux accords commerciaux.

Ce qui signifie qu'un APE, qui se conçoit comme un accord de libre-échange basé sur le principe de réciprocité, doit répondre aux exigences de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) relatif aux accords commerciaux régionaux (ACR). La compatibilité avec les règles de l'OMC est un objectif doublement difficile à atteindre. Primo, parce que des incertitudes demeurent quant à l'interprétation juridiquement contraignante des règles du GATT. Bien que l'article XXIV du GATT énonce des principes directeurs très précis, son application reste sujette à interprétation, d'où une incertitude juridique. Secundo, les règles relatives aux accords régionaux sont sujettes à négociation dans le cadre du Cycle de Doha (négociations commerciales multilatérales de l'OMC). Il se peut donc que la forme et le contenu des APE soient influencés par les résultats du nouveau cycle de négociations de l'OMC, ce qui constitue une autre source d'incertitude importante.<sup>9</sup> La compatibilité des APE avec les règles de l'OMC se présente donc actuellement comme un objectif aux contours mal définis.

Dans le même ordre d'idée, toute alternative aux APE devra être compatible avec les règles de l'OMC : avec l'article XXIV du GATT (dans le cas d'un accord de libre-échange) ou avec la clause d'habilitation (dans le cas d'un régime commercial préférentiel accordé unilatéralement par l'UE aux pays ACP). Comme le débat sur les APE et leurs éventuelles alternatives est strictement encadré par cet engagement

---

8 Voyez les articles 36 §1 et §4 et 37 §6 et §7 de l'Accord de Cotonou.

9 L'article 37§7 le reconnaît lorsqu'il dit « tout en restant conformes aux règles de l'OMC en vigueur à cette date ». La question se pose malgré tout de savoir ce qu'il adviendrait si un APE était conclu au titre des dispositions actuelles de l'OMC et qu'à la fin du Cycle de Doha, ces dispositions étaient amendées d'une manière ou d'une autre. Faudrait-il amender / renégocier cet APE pour qu'il soit compatible avec les nouvelles règles ?

à respecter les règles de l'OMC, nous consacrerons le reste de ce chapitre à souligner les éléments de réglementation de l'OMC qu'il convient de garder à l'esprit.

### **3.1 Article XXIV du GATT : le mètre-étalon des APE<sup>10</sup>**

La Commission européenne propose aux régions ACP de conclure des accords de libre-échange (ALE) globaux, au service du développement, ce qu'il est convenu d'appeler des APE. Ces nouvelles zones de libre-échange devraient par conséquent se conformer à l'article XXIV du GATT de 1994 relatif aux accords commerciaux régionaux, ou à une version revue et corrigée de celui-ci.

L'application de l'article XXIV du GATT soulève néanmoins plusieurs problèmes et en particulier, celui de l'interprétation de cet article, qui demeure ambiguë.

#### **3.1.1 L'essentiel des échanges doit être libéralisé dans les ACR**

Une des questions primordiales est de savoir jusqu'à quel point les échanges doivent être libéralisés entre les parties d'un ACR pour être conformes aux règles de l'OMC. Les accords de libre-échange et les unions douanières visent à instaurer le libre-échange dans une zone donnée, mais plutôt que d'éliminer toutes les restrictions aux échanges entre les partenaires – ce qui est rare –, ils introduisent plutôt des exceptions. Cette pratique courante est admise et entérinée par les règles du GATT / de l'OMC. Le paragraphe 8 (b) de l'article XXIV du GATT stipule que dans une zone de libre-échange, les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives doivent être éliminés pour « l'essentiel des échanges commerciaux » et non pour tous les échanges entre les membres de l'ALE. Cet article ne précise toutefois ni la méthode de quantification, ni la proportion d'échanges qui doivent être libéralisés entre les parties (sous forme de volume, de seuil tarifaire, de pourcentage d'échanges, etc.).

Pour l'UE, on ne peut parler « d'essentiel des échanges » – et donc d'ALE et d'APE – qu'à partir du moment où 90% de la valeur totale des échanges entre les parties sont libéralisés. Attention : l'UE considère ce taux de 90% comme une moyenne des échanges entre les partenaires. Cette définition a l'avantage de permettre une

---

10 Pour une analyse complète, voyez Onguglo et Ito (2003).

approche asymétrique tenant compte des conditions spécifiques de chaque partenaire. Cherchant à promouvoir un traitement spécial et différencié lié au niveau de développement du partenaire, l'UE est disposée à laisser celui-ci libéraliser moins et à elle-même libéraliser plus pour autant que la moyenne de l'ensemble des échanges libéralisés atteigne les 90%.

Prenons un exemple. Dans le cadre de l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) signé en 1999 par l'Afrique du Sud et l'UE, l'ALE couvre 90% des produits échangés entre les deux partenaires. La couverture de l'ACDC est cependant asymétrique : l'UE, région plus riche, s'est engagée à libéraliser 95% de ses importations en provenance d'Afrique du Sud, tandis que cette dernière acceptait de n'importer que 86% des produits de l'UE sans restrictions douanières.

Dans le contexte des APE, on considère donc généralement que si l'UE libéralisait entre 98% et 100% de ses échanges, le pays ACP cosignataire ne devrait libéraliser que 80% à 82% de ses échanges pour atteindre la moyenne des 90% nécessaires à la compatibilité avec les règles de l'OMC. Dans les faits, il s'agit néanmoins de tenir compte de l'équilibre des échanges entre les partenaires et de la structure des entraves aux échanges. Pour mieux comprendre, prenons un exemple extrême.

Imaginons que le pays ACP applique des tarifs prohibitifs (ce qui, *de facto*, élimine la possibilité d'importations significatives en provenance de l'UE) tandis que l'UE maintiendrait un faible niveau de protection, disons aux environs de 5%, ce qui favoriserait les exportations du pays ACP vers l'UE.<sup>11</sup> Ce schéma se solderait par des échanges quasi unidirectionnels du pays ACP vers l'UE et par un énorme déficit de la balance commerciale de l'UE. Bien ; l'OMC exige que l'essentiel des échanges soit libéralisé. Ce qui veut dire que l'UE, pour satisfaire à son propre critère de 90% en moyenne de la valeur des échanges entre partenaires, devrait libéraliser 90% au moins de ses importations en provenance du pays ACP, tandis que celui-ci, qui n'importerait rien (ou quasi-rien) de l'UE à cause de son niveau de protection prohibitif, ne devrait rien (ou pratiquement rien) libéraliser. En d'autres termes, le partenaire dont la balance des échanges est déficitaire (celui qui importe plus qu'il n'exporte) doit libéraliser plus que l'autre (voyez le point 6.1).

---

<sup>11</sup> Ce cas est une pure fiction, il ne s'agit que d'une hypothèse de travail imaginée pour les besoins de la démonstration.

Dans les faits, l'UE fixe dans ses accords un seuil apparemment plus élevé que le critère minimum de « l'essentiel des échanges » au sens où elle-même l'entend. Une étude réalisée par le Commonwealth Secretariat montre que les accords conclus entre l'UE et ses partenaires couvrent généralement plus de 90% de leurs échanges et que l'ouverture des frontières est souvent plus importante du côté des partenaires que du côté de l'UE, comme le montre le Tableau 1.<sup>12</sup>

**Tableau 1 : Part des échanges non soumis à des barrières tarifaires ou non tarifaires (en pour cent)**

	Importations UE		Importations partenaire		Total des échanges	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
	Accord euroméditerranéen UE-Tunisie	95.2	92.9	95.4	96.7	95.3
Accord de coopération CEE-Égypte	85.7	84.5	100.0	100.0	96.4	96.4
Union douanière CEE-Turquie	86.4	86.9	97.6	97.6	93.3	93.1
Accord européen CE-Hongrie	92.7	93.5	98.5	98.8	95.8	96.3
Accord commerce, dév. et coop. UE-Afrique du Sud	90.2	91.1	91.1	90.3	90.7	90.7

Source : Davenport (2002).

Ces éléments donnent une idée plus précise de l'interprétation donnée par l'UE à l'article XXIV. L'OMC n'a toutefois pas entériné officiellement cette interprétation, qui pourrait donc être contestée.

### 3.1.2 La période de transition pour la mise en œuvre d'un ACR

Une zone d'ombre et d'incertitude plane également sur le délai accordé pour la mise en œuvre d'un ACR. Le paragraphe 5 (c) de l'article XXIV du GATT prévoit l'éventualité d'une période de transition pour la libéralisation de l'essentiel des échanges entre les parties. Le « délai raisonnable » pour l'établissement d'un ALE ne devrait en principe pas dépasser 10 ans ; « un délai plus long » ne pourra être accordé « que dans des cas exceptionnels ». En pratique, de nombreux ALE prévoient néanmoins des périodes de mise en œuvre plus longues, comme le montre

<sup>12</sup> Voyez Davenport (2002).

le Tableau 2. Il convient toutefois de noter que les allongements de délai résultent d'accords unilatéraux entre les parties constitutives de l'ALE, et qu'ils n'ont jamais été approuvés officiellement par l'OMC, parce qu'en pratique le Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC ne prend aucune décision au sujet de la compatibilité des ACR et que l'Organe de règlement des différends de l'OMC n'a jamais été saisi de cette question. Il s'agit donc de prendre acte de ces précédents, sachant que d'un point de vue juridique ils ne garantissent nullement la conformité de ces dispositions avec les règles de l'OMC.

**Tableau 2 : Délais de mise en œuvre plus longs appliqués par certains ALE**

Période de mise en œuvre	ALE	Partie(s) concernée(s)
12 ans	UE – Afrique du Sud	Afrique du Sud uniquement
	UE – Maroc	Maroc uniquement
	US – Chili	Les deux parties
15 ans	Canada – Costa Rica	Costa Rica uniquement
16 ans	Corée – Chili	
18 ans	Canada – Chili	Chili uniquement
	USA – Australie	USA uniquement
20 ans	Australie – Thaïlande	Thaïlande uniquement
	Nouvelle-Zélande – Thaïlande	Thaïlande uniquement

Source : Scollay (2005).

### **3.2 Révision des règles du GATT à l'occasion du Cycle de Doha ?**

Cette incertitude persistante a amené plusieurs intervenants à demander que les règles soient précisées et améliorées, notamment pour répondre aux préoccupations de développement. C'est à présent possible dans le cadre du Cycle de Doha. La Déclaration ministérielle de Doha parle de « négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux. » La Déclaration franchit un pas supplémentaire en précisant que « Les négociations tiendront compte des aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement.<sup>13</sup> » Cette disposition témoigne d'une préoccupation de certains pays en développe-

ment, et de pays ACP en particulier, qui souhaitent ardemment un assouplissement des règles relatives aux accords commerciaux régionaux entre des pays développés et des pays en développement.<sup>14</sup>

Contrairement à l'article XXIV du GATT, l'article V (paragraphe 3.a) de l'Accord général sur le commerce de services (AGCS) accorde explicitement cette flexibilité aux pays en développement pour les accords d'intégration économique dans le secteur des services. L'AGCS ne précise malheureusement pas les caractéristiques de cette flexibilité. La portée pratique du traitement spécial et différencié (TSD) accordé aux pays en développement pour des accords régionaux portant sur les services est donc loin d'être évidente.

L'introduction d'une clause de TSD à l'article XXIV du GATT apporterait une base juridique claire et précise à la différenciation qui, *de facto*, s'opère dans l'application de cet article selon qu'on parle de pays développés ou de pays en développement. Son incidence sur le niveau d'asymétrie dans le traitement des parties à un accord régional en fonction de leur niveau de développement resterait, en revanche, à voir.

Plusieurs pays ACP garde néanmoins comme objectif de se donner les moyens de limiter le degré de réciprocité découlant d'un APE. Il faut y voir la tentation bien compréhensible dans le chef des ACP d'accroître le plus possible leur accès préférentiel au marché communautaire tout en limitant l'ouverture de leurs propres marchés aux produits de l'UE. Ou, autrement dit, d'éviter la conclusion d'ALE Nord-Sud qui remettraient en cause la cohérence du traitement spécial et différencié dans le cadre de l'OMC et du principe fondamental de non-réciprocité simplement parce que l'article XXIV est trop restrictif.<sup>15</sup>

### 3.2.1 Changements de règles proposés par le Groupe ACP

Une révision de l'article XXIV du GATT pourrait s'avérer indispensable pour garantir que le contenu de développement voulu par les pays ACP dans un APE reste compatible avec les règles de l'OMC. C'est dans cet esprit que le Groupe ACP a proposé de faire figurer la révision de l'article XXIV du GATT à l'ordre du jour des négoc-

---

<sup>13</sup> OMC (2001, paragraphe 29).

<sup>14</sup> Voyez Groupe ACP (2004), Onguglo et Ito (2005) ainsi que le point 3.2.1.

<sup>15</sup> Secrétariat ACP (2002).

ciations sur les règles de l'OMC du Cycle de Doha. Le Groupe ACP savait que les règles actuelles de l'OMC ne pouvaient répondre à ses préoccupations en matière de développement<sup>16</sup> ; le 28 avril 2004, il a remis à l'OMC une proposition relative à l'introduction d'aspects de développement et d'un TSD dans l'article XXIV du GATT, de manière à fournir une assise juridique à des APE flexibles et au service du développement.<sup>17</sup> Les principaux éléments de la proposition des ACP sont l'introduction d'un TSD exprimé comme suit :

- une flexibilité appropriée sera ménagée aux pays en développement (PED) pour satisfaire à la prescription de libéralisation totale de « l'essentiel des échanges » (article XXIV du GATT:8(a)(i) et (b)) pour ce qui est du commerce et des produits visés, y compris en ce qui concerne l'application d'une méthode favorable et/ou de niveaux de seuils inférieurs ; pour ce qui est des « autres réglementations commerciales restrictives », cette expression sera interprétée de manière flexible par les PED parties (pour que des sauvegardes et d'autres mesures non tarifaires puissent être appliquées) ;
- la durée de la période de transition pour la mise en œuvre des accords de libre-échange régionaux (article XXIV du GATT:5(c)) devrait être allongée pour les PED et en aucun cas être inférieure à 18 ans ;
- s'agissant des règles de procédure pour la notification, la présentation d'un rapport et l'examen des accords commerciaux régionaux (article XXIV du GATT:7), ces procédures seront simplifiées pour les PED et il sera dûment tenu compte des aspects relatifs au développement lors de la révision de ces accords.

Pour essayer de renforcer la sécurité juridique, la communication du Groupe ACP propose également que la compatibilité des accords commerciaux régionaux ne soit établie que par la Commission des accords commerciaux régionaux de l'OMC, ce qui empêcherait toute action devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC.

Ces propositions ont reçu un accueil mitigé de la part des autres membres de l'OMC.<sup>18</sup> On notera toutefois avec intérêt que la Commission européenne reconnaît elle-même la nécessité d'incorporer une forme de TSD à l'article XXIV du GATT.

<sup>16</sup> Voyez Borrmann et al. (2005), Onguglo et Ito (2003) et South Centre (2005) pour des analyses détaillées.

<sup>17</sup> Groupe ACP (2004).

<sup>18</sup> Voyez Onguglo et Ito (2005) pour une analyse détaillée.



Peter Mandelson, Commissaire européen en charge du commerce, a souligné qu'il fallait en effet « veiller à ce que les règles de l'OMC et leur application témoignent de ce traitement spécial et différencié, de la sophistication de la démarche que nous tentons de mettre en place au travers des accords de partenariats », constatant « que nous serions vraiment pitoyables si tout ce que nous tentions d'obtenir par la négociation d'APE ressemblait à de l'OMC +, pour nous apercevoir au bout du compte que le cadre réglementaire de l'OMC ne peut supporter l'édifice que nous sommes en train de construire » (HCIDC, 2005, Ev22, Q82). Ces préoccupations transparaissent dans la communication sur les règles relatives aux accords commerciaux régionaux que l'Union européenne a remise au Groupe de négociation de l'OMC.<sup>19</sup> L'UE demande un traitement juste et équitable entre les différentes formes d'accords commerciaux régionaux auxquels les PED sont parties, ce qui n'est pas le cas en vertu des règles actuelles de l'OMC. Pour remédier à cette situation, les « négociations sur les ACR menées dans le cadre du PDD devraient viser à clarifier les flexibilités déjà prévues dans les règles existantes de l'OMC relatives aux ACR, afin de pouvoir garantir avec plus de certitude aux pays en développement parties aux ACR que les règles facilitent les ajustements nécessaires » (Communautés européennes, 2005, §18), s'agissant en particulier d'introduire des flexibilités en ce qui concerne la détermination de « l'essentiel des échanges », le degré d'asymétrie et la durée de la période de transition pour les PED et les PMA, l'UE faisant ici explicitement référence à la communication du Groupe ACP.

La proposition de réforme de l'article XXIV du GATT a également reçu l'appui de la Commission pour l'Afrique (2005). Celle-ci demande, par exemple, que la période de transition pour l'établissement des APE puisse, le cas échéant, durer plus de 20 ans, une proposition que soutient également le gouvernement britannique.<sup>20</sup> L'Union africaine,<sup>21</sup> le Groupe des PMA<sup>22</sup> et des ONG demandent également une révision des règles de l'OMC.

19 Communautés européennes (2005).

20 Voyez DTI-DFID (2005) et Gouvernement britannique (2005).

21 Voyez « The Cairo Declaration and Road Map on the Doha Work Program » et « AU's Ministerial Declaration on EPA Negotiations », deux textes adoptés par la 3<sup>ème</sup> session ordinaire de la Conférence des Ministres du commerce de l'Union africaine (5-9 juin 2005, Le Caire, Égypte), disponibles en ligne (en anglais) à :

[www.sarpn.org.za/documents/doo01352/index.php](http://www.sarpn.org.za/documents/doo01352/index.php) and  
[www.twinside.org.sg/titlez/FTAs/General/AFRICAN\\_UNION.Cairo\\_Decl.doc](http://www.twinside.org.sg/titlez/FTAs/General/AFRICAN_UNION.Cairo_Decl.doc)

22 Voyez, par exemple, la « Déclaration de Livingstone », Quatrième réunion des Ministres du commerce des PMA, Livingstone, Zambie, 25-26 juin 2005, [www.integratedframework.org/files/Livingstone%20Declaration\\_final.doc](http://www.integratedframework.org/files/Livingstone%20Declaration_final.doc)

### 3.2.2 Amender la clause d'habilitation ?

Une autre option consisterait à revoir la « clause d'habilitation » du GATT. Cette clause permet en effet de conclure des accords commerciaux régionaux préférentiels entre pays en développement, même s'ils ne conduisent qu'à une réduction et non à l'élimination réciproque des droits de douane et des mesures tarifaires sur les produits.<sup>23</sup> De tels accords échappent par conséquent à la discipline de l'article XXIV du GATT. Un élargissement du champ d'application de la clause d'habilitation aux accords régionaux conclus entre pays développés et pays en développement, avec l'autorisation d'un traitement préférentiel au seul bénéfice des pays en développement selon un schéma asymétrique, permettrait aux pays ACP de bénéficier de la flexibilité et du TSD nécessaires à la conclusion d'APE. On pourrait également imaginer d'introduire plus de souplesse dans la clause d'habilitation en autorisant un partenaire développé à accorder un traitement préférentiel à des pays en développement de manière unilatérale (pour le système dit de préférences généralisées). En laissant à un partenaire développé toute liberté d'opérer une distinction explicite entre différents pays en développement, cette clause d'habilitation révisée permettrait à l'UE de maintenir un régime unilatéral de préférences en faveur des pays ACP, ou du moins de ceux qui opteraient pour une solution alternative aux APE.

Cette option n'est toutefois pas très réaliste. En effet, une clause d'habilitation ainsi révisée écornerait sérieusement les principes de non-discrimination et de nation la plus favorisée (NPF) en autorisant un partenaire développé à opérer des distinctions arbitraires entre les pays en développement<sup>24</sup> tout en évitant la discipline plus rigoureuse de l'article XXIV du GATT, qui justifie les ACR, ce qui soulèverait de graves problèmes systémiques au regard des règles de l'OMC. Une telle réforme susciterait probablement une levée de boucliers de la part de nombreux membres de l'OMC, y compris parmi les PED.<sup>25</sup>

---

23 Voyez la décision du 28 novembre 1979 « Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en développement », GATT L/4903, [http://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/enabling1979\\_f.htm](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/enabling1979_f.htm)

24 Dans le cas qui oppose l'Inde à l'UE (OMC, 2004), la décision de l'Organe d'appel de l'OMC dit que le régime commercial préférentiel d'un membre développé de l'OMC (en l'espèce le SPG de l'UE) peut opérer une distinction entre les pays en développement à la seule condition que cette différenciation repose sur des critères objectifs et transparents liés au développement. Ce n'est assurément pas le cas du groupe ACP, qui est un groupe de pays en développement différencié de manière géographique et qui ne se justifie que par ses liens historiques avec l'UE.

25 Voyez Onguglo et Ito (2002) et la proposition faite par le Paraguay à l'OMC, TN/CTD/W/5, [http://docsonline.wto.org/gen\\_search.asp](http://docsonline.wto.org/gen_search.asp)

### 3.2.3 La dynamique de changement dans le Cycle de Doha

Vu le climat politique actuel, l'introduction de nouvelles règles fondamentales à l'OMC semble peu probable. La plupart des figures de proue de l'OMC (y compris parmi les pays en développement) n'y voient pas une priorité, mais plutôt la source de problèmes systémiques complexes. Une refonte de l'article XXIV du GATT pour permettre la conclusion d'ALE sans réciprocité ou à peine irait apparemment à l'encontre de la raison d'être de cet article et, plus généralement, de la notion même d'ALE. Alors que les discussions sur « l'essentiel des échanges » se focalisent sur le degré de réciprocité, un ALE (ou une union douanière) qui ne libéraliserait que très partiellement les échanges apparaît pour la plupart des juristes et des économistes comme une contradiction dans les termes. Autrement dit, autant l'apport d'une certaine flexibilité dans les dispositions de l'article XXIV du GATT est envisageable (notamment en termes d'asymétrie de la portée, de couverture, de période de transition de l'accord), autant le cas extrême d'une réciprocité totalement absente ou à peine esquissée trahirait l'esprit et la lettre de l'article XXIV du GATT. Il est donc peu probable qu'un article XXIV du GATT révisé rassure les partisans d'un régime commercial préférentiel non réciproque de l'UE à l'égard des ACP.

L'alternative logique semblerait donc être une réforme de la clause d'habilitation, censée déroger, en des termes vaguement définis, aux principes de non-discrimination et de nation la plus favorisée (NPF) pour les pays en développement. Reste à voir si l'approche suivie par l'Organe d'appel de l'OMC à l'encontre des discriminations arbitraires pourra être inversée dans le cadre des négociations de Doha relatives aux règles. La résistance affichée par certains membres de l'OMC, notamment par certains pays en développement (comme l'Inde dans le litige qui l'oppose à l'UE sur la question du SPG, le Brésil dans le litige qui l'oppose à l'UE à propos du régime du sucre, le Costa Rica dans le litige à propos de la banane, etc.) ainsi que les difficultés rencontrées par l'UE en 2001 pour obtenir une nouvelle dérogation lui permettant de maintenir les préférences de Lomé/Cotonou jusque 2007 laissent à penser qu'une réforme de la clause d'habilitation en vue de perpétuer les préférences non réciproques en faveur des pays ACP ne sera pas une sinécure, pour ne pas dire mission impossible.

Comme nous le verrons au point 5.2, nous pouvons être certains que les APE, quel que soit leur contenu spécifique, devront être conformes à l'article XXIV du GATT, que ce soit dans sa forme actuelle ou légèrement modifiée, et qu'ils devront de toute façon se plier au principe de base actuel de l'OMC en ce qui concerne la conclusion d'un ALE : la libéralisation de l'essentiel des échanges dans un délai précis. Au cas où ce ne serait pas un APE qui serait conclu, la solution alternative à cet APE devra se conformer à la clause d'habilitation ou obtenir l'accord de l'ensemble des membres de l'OMC pour bénéficier d'une dérogation aux règles de l'Organisation.

Reste à voir, malgré tout, à quelles règles spécifiques les APE ou leurs alternatives devront se conformer. Comme les négociations du Cycle de Doha se poursuivent sans qu'aucune avancée significative n'ait été enregistrée sur le plan des règles, et comme les négociations des APE se déroulent en même temps, les ACP ignorent si le cadre juridique d'aujourd'hui sera encore celui de demain. Si le Cycle de Doha s'achève avant 2008, c'est-à-dire avant la conclusion d'un nouveau régime d'échanges entre les ACP et l'UE (APE ou solution alternative), ce nouveau régime devra bien évidemment s'adapter aux règles de l'OMC en vigueur à ce moment-là. Quelle serait en revanche la situation si le Cycle de Doha était prolongé au-delà de 2007, c'est-à-dire après la conclusion des APE ou de leurs alternatives ? Au départ, le nouveau régime d'échanges entre les ACP et l'UE devra être compatible avec les règles actuelles de l'OMC, qui seront toujours d'actualité en 2008. Mais à supposer que les règles de l'OMC soient ensuite modifiées, à l'issue du Cycle de Doha, le nouveau régime d'échanges entre les ACP et l'UE devra-t-il être adapté une nouvelle fois ? Il n'y a pas de réponse définitive à cette question pour l'instant, ce qui ne fait malheureusement que renforcer le sentiment d'incertitude juridique.



# Chapitre 4

## Le débat autour des APE



## 4 Le débat autour des APE

Depuis le début, le débat autour des APE s'est centré sur leurs mérites, en particulier dans le volet développement. Malgré diverses tentatives de quantification de l'impact des APE – surtout d'un point de vue économique, comme nous le verrons au point 4.1) – les divergences d'opinion et de position restent marquées s'agissant des avantages des APE et du type d'APE le plus efficace comme outil de développement (point 4.2). Ceci explique que plusieurs intervenants se sont intéressés à des solutions alternatives (point 4.3).

### 4.1 Évaluations de l'impact

Depuis que, dans son Livre vert de 1996, la Commission européenne a proposé de remplacer les préférences commerciales unilatérales accordées au titre des Conventions de Lomé par le principe de réciprocité dans ses relations commerciales avec les ACP, sous la forme d'APE<sup>26</sup>, les effets probables de ceux-ci, eu égard surtout au développement des pays ACP, ont toujours été un des principaux sujets de discordes. La plupart des arguments invoqués se fondent sur des principes généraux et des exemples fortuits<sup>27</sup> ; il y a néanmoins eu quelques tentatives de quantification de l'impact économique que les accords de libre-échange envisagés pourraient avoir sur les ACP.

En 1998, alors que l'UE et les ACP entamaient leurs négociations à propos de la convention qui succéderait à Lomé IVbis, la Commission européenne avait déjà commandité six études portant sur six régions ACP : la SADC (à l'exclusion de l'Afrique du Sud), la Communauté d'Afrique de l'Est, l'UEMOA (plus le Ghana), la CEMAC, le CARICOM (plus la République dominicaine) et les pays ACP du Pacifique.<sup>28</sup> Ces études n'ont malheureusement pas été rendues publiques, sans doute parce que la Commission européenne n'était pas d'accord avec leur méthodologie et parce que leurs résultats étaient généralement défavorables aux APE. Avec le lancement des négociations des APE, la demande d'estimations sur les

---

26 Commission européenne (1996).

27 Voyez les points 4.2 et 4.3.

28 Ces six études ont été effectuées par le CERDI (1998), CREDIT (1998), IDS (1998), IMANI (1998), NEI (1998) et Planistat (1998). Pour un aperçu, voyez Bilal (2002), Commission européenne (1999) et McQueen (1999).

effets potentiels des APE s'est accentuée. Des études d'impact officielles ont été menées pour la plupart des régions ACP qui ont engagé la négociation d'un APE<sup>29</sup> et pour de nombreux pays ACP.<sup>30</sup> À quelques exceptions près, cependant, ces études n'ont pas été rendues publiques non plus. Enfin, diverses études d'impact ont été entreprises par des experts indépendants, des centres de recherche et des organisations de la société civile.

#### 4.1.1 Les études d'impact des APE se focalisent sur le commerce

Nous allons vous donner un bref aperçu des principaux résultats livrés par les études qui ont tenté de fournir une évaluation quantitative de l'impact économique des APE. Toutes les études que nous avons analysées laissent à penser que les APE auront un impact significatif sur les économies des ACP, mais leurs estimations varient grandement d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre (y compris entre pays d'une même région).

En raison de contraintes méthodologiques et du peu de données disponibles, ces études se sont principalement intéressées aux effets commerciaux, à leur impact direct sur les recettes publiques voire, pour certaines, sur le bien-être (suite à la libéralisation des échanges). Le secteur de la production, pour lequel il n'y a généralement pas de données immédiatement disponibles dans les pays ACP, a été laissé de côté. Ces études ne peuvent donc pas se prononcer sur les résultats escomptés des APE en termes de compétitivité, d'emploi et de croissance économique, qui font partie des effets « dynamiques » de la libéralisation des échanges.<sup>31</sup> Cette lacune est importante car les effets escomptés des APE sur le développement sont en majorité liés à ces effets dynamiques.

Les évaluations des APE qui se sont efforcées de recenser les effets économiques majeurs et de dépendre l'évolution du système économique après l'adoption d'un APE ne s'appuient généralement pas sur une analyse quantitative, mais plutôt sur

29 À l'exception notable des Caraïbes et du Pacifique.

30 La plupart de ces études ont été financées par l'Unité de gestion de projet (UGP) mise en place par le Secrétariat ACP et la Commission européenne en vue d'administrer les 20 millions d'euro du Programme de renforcement des capacités dans les pays et les groupements économiques régionaux ACP.

31 Très peu d'études s'attachent aux effets dynamiques. L'une d'entre elles, menée par la CEA (2005a), analyse l'impact des APE sur la production, l'emploi et la demande par rapport aux facteurs de production. Faute de données, cet exercice n'a toutefois pu être entrepris que pour l'Afrique subsaharienne dans son ensemble et non pour chacun des pays ou régions ACP.

une enquête qualitative dans des secteurs économiques précis<sup>32</sup>. De même, recenser les répercussions sociales probables d'un APE requiert une approche différente de celles généralement utilisées pour des études d'impact.<sup>33</sup>

#### 4.1.2 Quelles leçons tirer des études d'impact des APE ?

Que nous apprennent donc ces études d'impact des APE ? (Les principaux résultats sont repris en annexe.)

Primo, les APE sont censés avoir une incidence majeure sur les flux d'échanges des ACP. Rien de surprenant à cela, puisque l'UE est un des plus importants, sinon le principal partenaire commercial de la plupart des pays ACP. La libéralisation des échanges avec l'UE devrait donc se traduire par une augmentation des exportations de l'UE vers les ACP.<sup>34</sup>

Secundo, toutes les études récentes montrent que les APE créeront davantage de courants d'échanges qu'ils n'en détourneront.<sup>35</sup> La création de courants d'échanges correspond aux échanges engendrés par l'abaissement des restrictions aux échanges dans un ACR, c'est-à-dire aux importations en provenance de producteurs plus compétitifs des pays partenaires. Il y aura création de courants d'échanges, par exemple, lorsque les importations en provenance de l'UE remplaceront des produits locaux ACP moins compétitifs suite à l'élimination (ou à la réduction) des entraves aux échanges dans un APE. A contrario, le détournement des courants d'échanges correspond aux échanges engendrés par le traitement préférentiel accordé aux partenaires, lequel pénalise les producteurs qui ne sont pas parties à l'accord. Il y aura détournement de courants d'échanges, par exemple, lorsque la libéralisation des échanges au titre d'un APE conduira un pays ACP à mettre un terme à ses importations en provenance d'un producteur relativement

---

32 Voyez, par exemple, Eurostep (2004) et PricewaterhouseCoopers (2005).

33 Des évaluations de ce type nécessitent des données de meilleure qualité et/ou ventilées par secteur, ou doivent s'appuyer sur des appréciations qualitatives.

34 À l'inverse, le marché communautaire étant déjà totalement ouvert ou presque aux pays ACP (cf. note de bas de page n° 1), la suppression des droits de douane au titre d'un APE n'aurait qu'un effet limité sur les exportations des ACP vers l'UE. Comme celles-ci ne représentent de toute façon qu'une part minime des importations de l'UE (environ 2%), les études d'impact ne se sont intéressées qu'aux effets d'un APE sur les économies ACP et pas sur l'économie de l'UE.

35 Notons au passage que les études d'impact commanditées par la Commission européenne en 1998 étaient arrivées à la conclusion inverse, à savoir plus de détournement que de création de courants d'échanges dans la plupart des régions (voyez McQueen, 1999).



compétitif et à bas coûts d'un pays tiers au profit d'un autre producteur moins compétitif et relativement plus cher d'un pays signataire de l'APE (l'UE, par exemple), tout simplement parce que les entraves aux échanges pour les importations au sein d'une zone d'APE sont moindres que celles qui concernent les concurrents extérieurs. Du point de vue de l'allocation efficace des ressources, la création de courants d'échanges est préférable à leur détournement. Les résultats présentés en annexe révèlent que le volume des courants d'échanges créés et détournés, de même que leur ratio, varient considérablement d'un pays à l'autre, y compris au sein d'une même région. Notez que même avec une prédominance de la création sur le détournement des courants d'échanges, il faut s'attendre à des coûts d'ajustement importants, dus à l'augmentation des importations faites au détriment des producteurs nationaux moins compétitifs.<sup>36</sup>

Tertio, toutes les études s'accordent sur l'importance de la perte de recettes douanières consécutive à la réduction des entraves aux échanges dans un APE. Comme les recettes fiscales de nombreux pays africains dépendent des taxes d'importation, plusieurs études mettent en garde contre les impacts que ces pertes de recettes pourraient avoir sur les dépenses publiques, car des gouvernements qui ne parviendraient pas à compenser cette perte par d'autres formes de recettes n'auraient d'autre choix que de réduire leurs dépenses. Les programmes sociaux du secteur public seraient alors en danger.

Les indications se rapportant aux effets des APE sur le bien-être sont rares et incomplètes dans les quelques études qui ont essayé de les mesurer. La CEA (2005a,b,c,d,e) et CAPE (2003), par exemple, laissent entendre que la baisse des prix induite par la libéralisation des échanges (qui accroît la « rente du consommateur ») pourrait bénéficier aux consommateurs des ACP, mais que cet avantage est généralement faible (au regard, par exemple, de la perte de recettes douanières). La CEA (2005a) note par ailleurs que les producteurs ACP seraient les grands perdants, vu que les importations en provenance de l'UE supplanteraient les marchandises produites localement (ce qui réduit la « rente du producteur »). Seuls Keck et Piermartini (2005) ont tenté de circonscrire certains effets plus généraux (c.-à-d. dynamiques) d'un APE, en tenant compte de l'économie internationale. D'après

---

36 Étant donné que les études d'impact des APE ne tiennent pas compte du secteur de la production, ces coûts d'ajustement, comme d'autres effets concurrentiels d'ailleurs, n'ont fait l'objet d'aucune estimation.

eux, un ALE entre la SADC et l'UE améliorerait le bien-être dans l'ensemble, bien que tous les pays n'en profiteraient pas. Les principaux gagnants seraient l'UE des 15 et l'Afrique du Sud, tandis que le Botswana et la Tanzanie (de même que certains pays tiers) pourraient enregistrer une baisse de leur bien-être (voyez le Tableau A4b en annexe).

Dans l'ensemble, les études que nous avons compulsées semblent indiquer que les APE créent, certes, des opportunités pour certains pays ACP, mais qu'ils leur lancent également de sacrés défis. L'amplitude de l'impact annoncé tend à varier suivant la méthodologie utilisée et la région considérée. Cet impact varie en outre d'une région à l'autre, et d'un pays à l'autre d'une même région. Cette conclusion souligne une fois de plus le caractère fortement hétérogène des régions considérées et la nécessité d'une différenciation entre les pays signataires de partenariats régionaux.

### 4.1.3 Des résultats divergents et des faiblesses méthodologiques

Si les études arrivent à des estimations aussi différentes pour chaque pays / région, c'est essentiellement à cause de la méthodologie d'analyse empirique choisie et de l'absence ou du manque de qualité des données. On sait que dans les modèles utilisés, des variables aussi importantes que les taux de change et les volumes d'échange sont très volatiles et difficiles à estimer avec précision, surtout pour des pays en développement. Les études peuvent donc déjà présenter de fortes variations dans leurs estimations en fonction du moment précis où elles ont recueilli leurs données. Parfois, il n'y a pas de données pour certains secteurs ou certains pays, ce qui rend les estimations encore plus approximatives. Les différences de résultats peuvent également s'expliquer par les postulats de départ du processus de libéralisation. Certaines études adoptent un scénario de libéralisation progressive tandis que d'autres simulent une libéralisation immédiate. Les postulats choisis pour l'amplitude de la libéralisation (à 100%, à 80% ou à 50%, par exemple) et la couverture des produits influencent aussi les résultats, de même que le choix des variables (qui change d'une étude à l'autre). La définition utilisée pour les tarifs (consolidés ou en vigueur, par exemple) a d'immenses répercussions.<sup>37</sup> Idem pour la

---

37 Tekere et Ndlela (2002), par exemple, se servent des tarifs consolidés de l'OMC dans leur étude sur la SADC, ce qui les conduit à présenter des estimations bien plus généreuses que celles de la CEA (2005a,c), qui ne considère que les tarifs en vigueur.

méthode d'estimation des recettes douanières (la prise en compte ou non du taux de perception réel, par exemple)<sup>38</sup>.

Ce qui est sans doute plus crucial, c'est qu'en se concentrant uniquement sur les effets commerciaux directs d'un APE — sans tenir compte des aspects liés au commerce, des éventuelles mesures et politiques d'accompagnement, des coûts d'ajustement et d'autres conséquences plus larges (les effets dynamiques) pour les économies des ACP — ces études ne livrent qu'une évaluation partielle de l'impact global des APE.<sup>39</sup> Raison pour laquelle, bien qu'elles fournissent des informations utiles sur certains effets potentiels des APE, elles ne sont pas en mesure de déterminer la contribution des APE au développement des pays ACP.

Dans le cadre de cette étude, nous insistons sur le fait que toute estimation de l'impact économique des solutions alternatives aux APE ou des APE alternatifs tient, pour toutes les raisons évoquées précédemment et ultérieurement (voyez le point 7.1), de la gageure et du tâtonnement. Dans les pages qui suivent, nous nous livrerons donc à une analyse essentiellement qualitative de l'impact des scénarios alternatifs.

## ***4.2 Les objectifs de développement des APE***

Tout le monde en convient : les APE doivent avant tout être au service du développement. En facilitant l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale et en renforçant les initiatives d'intégration régionale, les APE devraient stimuler le développement économique et la croissance des exportations, contribuant ainsi à un développement durable et à l'allègement de la pauvreté.

L'article 20 de l'Accord de Cotonou fixe le cadre général qui doit aider les partenaires de la coopération à atteindre ces objectifs de développement :

Les objectifs de la coopération au développement ACP-CE sont poursuivis suivant des stratégies intégrées qui combinent les composantes économiques, sociales, culturelles,

<sup>38</sup> Seuls Busse et al. (2004) tiennent compte du taux de perception réel des recettes dans les pays de la CEDEAO ; d'autres se contentent de calculer les recettes en multipliant la taxe officielle (parfois même le tarif consolidé, par opposition à celui effectivement appliqué) par la valeur des importations.

<sup>39</sup> Pour un résumé des problèmes entourant les évaluations d'impact du commerce, notamment la question des avantages et inconvénients méthodologiques des modèles statiques et dynamiques de politique commerciale, voyez Piermartini et Teh (2005).

environnementales et institutionnelles du développement et qui doivent être appropriées au niveau local. La coopération fournit ainsi un cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement des pays ACP, assurant la complémentarité et l'interaction entre les différentes composantes. (Art. 20)

On retrouve la même approche du développement dans le pilier « Coopération économique et commerciale » de l'AC, comme l'illustrent ses objectifs spécifiques :

La coopération économique et commerciale vise à promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP. (Art.34.1)

Ces objectifs n'apparaissent pas que dans l'Accord de Cotonou ; ils ont été réaffirmés à maintes reprises par l'Union européenne (ses institutions et ses États membres), les pays et les régions ACP ainsi que par divers acteurs de la société civile :

L'APE n'est pas une fin en soi, mais un outil au service du développement. (Miller, 2005)

Les APE doivent être conçus en sorte de contribuer au développement à long terme, à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté dans les pays ACP. (DTI-DFID, 2005)

Les APE ne doivent plus être considérés comme des accords commerciaux au sens classique, fondés sur la recherche d'avantages réciproques. L'Union européenne n'entend pas bénéficier autant que ses partenaires de ce type d'accords. L'objectif de ces APE est de favoriser l'intégration régionale et le développement économique. (Mandelson, 2005)

Toutes les parties reconnaissent par ailleurs que les nouveaux accords commerciaux entre les ACP et l'UE ne favoriseront le développement qu'à la condition de renforcer considérablement les capacités des pays ACP : leur capacité de préparation et de mise en œuvre des APE mais aussi et surtout leur capacité de production et de commercialisation. Sans politiques ni ressources adéquates pour s'ajuster, promouvoir la transformation économique nécessaire, produire et commercialiser leurs marchandises de manière concurrentielle, les pays ACP ont peu de chances de tirer pleinement parti d'un accord de libre-échange avec l'UE :

La croissance ne peut se développer que s'il existe non seulement des ouvertures commerciales, mais aussi la capacité nécessaire pour participer à ces échanges. . . Les possibilités d'action de l'Europe : un solide renforcement du volet « développement » dans les accords de partenariat économique ; de nouveaux mécanismes de suivi de l'assistance au développement dans le cadre des APE ; une meilleure coordination, entre l'UE et ses États membres, de l'aide globale fournie par l'Union ; un bilan plus transparent de l'action communautaire en matière de commerce et de développement. (Mandelson, 2005)

À eux seuls, ni le commerce ni l'accès au marché ne suffisent à promouvoir le développement. Les pays confrontés à des problèmes de capacités et à des carences institutionnelles ne seront pas à même de tirer le meilleur parti d'un accès au marché, même à des conditions préférentielles. (Miller, 2005)

Le développement est en principe l'objectif commun. Trois ans après le démarrage des négociations (en septembre 2002), on aurait pu s'attendre à ce qu'un consensus se dégage entre les parties sur les moyens pratiques d'intégrer la dimension développement dans les APE. Force est de constater qu'il n'en est rien : à la veille des négociations de fond sur le contenu des APE, de profondes divergences subsistent quant à l'approche de développement à suivre dans le cadre des négociations, ce qui crée des tensions et des frustrations entre les parties.

#### 4.2.1 Le point de vue de l'UE

L'UE persiste à dire que les APE favoriseront le développement, essentiellement au travers de la libéralisation des échanges et de la mise en place d'un cadre politique adéquat pour attirer les investissements.<sup>40</sup> En établissant des zones de libre-échange entre eux et avec l'UE, les pays ACP bénéficieront des avantages classiques du commerce, de la croissance économique et donc du développement, d'un plus grand accès au marché de l'UE et d'autres pays ACP de leur région pour leurs exportations, d'économies d'échelle pour leurs producteurs, d'importations moins chères pour leurs consommateurs et des effets concurrentiels y afférents. Dans cette partie de notre étude, nous allons vous présenter les principaux arguments invoqués par la Commission européenne et plus particulièrement par la Direction générale

---

40 Pour les références les plus récentes, voyez Dihm (2005) et la Commission européenne (2005c).

du commerce (DG Commerce) pour démontrer que les APE sont l'outil le plus propice au développement des pays ACP.

### ***Réciprocité***

L'élément le plus novateur des APE est la conclusion d'ALE qui supprimeront progressivement l'essentiel des restrictions aux échanges entre les parties (AC, article 37§7).<sup>41</sup> Ce qui veut dire que pour la première fois dans l'histoire des relations commerciales entre l'UE et les ACP, ces derniers devront ouvrir leurs propres marchés aux produits de l'UE, sur une base réciproque, pour pouvoir continuer de bénéficier de leur accès préférentiel au marché communautaire. La logique de la réciprocité repose sur le principe que la libéralisation des marchés des ACP par rapport à l'UE devrait donner lieu à une concurrence accrue entre les économies ACP, réduire les prix pour les consommateurs et stimuler les investissements de même que les transferts de technologie et de connaissances. Ce processus devrait conduire les économies ACP à effectuer les ajustements structurels nécessaires (pour passer d'activités purement extractives à des activités apportant plus de valeur ajoutée) à devenir plus compétitives, et ainsi arriver à plus d'efficacité et de croissance économique. Du point de vue de la Commission européenne, la réciprocité des engagements de libéralisation (souvent perçus comme le risque le plus grave pour les pays ACP) est l'un des aspects de développement essentiels des APE.

### ***Intégration régionale***

En s'appuyant sur les processus d'intégration régionale des ACP, les APE devraient en outre contribuer à la mise en place de véritables marchés régionaux, ce qui devrait attirer et stimuler les investissements tant nationaux qu'étrangers, condition nécessaire à un développement durable. La politique de l'UE consiste clairement à plaider pour le régionalisme comme tremplin vers le multilatéralisme. L'UE encourage aussi les pays en développement à constituer des blocs commerciaux régionaux, en prenant exemple sur l'Europe.<sup>42</sup> Lorsqu'elle aborde les questions liées aux APE, la Commission européenne fait souvent référence à sa propre expérience d'intégration régionale et aux avantages qui en découlent. Elle n'évoque d'ailleurs pas que les avantages économiques, mais aussi le fait qu'une intégration régionale permet de se protéger des risques induits par la libéralisation. Un des arguments

41 En d'autres termes, au sein de chaque APE régional, c'est le libre-échange qui devrait dominer entre (1) l'UE et la région ACP, de même que (2) entre l'ensemble des pays ACP de l'APE régional.

42 Voyez, par exemple, Commission européenne (2003, p.13).

de la Commission européenne est de dire qu'à l'instar des régions ACP, l'Union européenne n'a pas un niveau de développement égal dans tous les États membres et qu'elle a donc dû instaurer des mécanismes spéciaux pour tenir compte de ces inégalités ; les pays ACP ne devraient par conséquent pas avoir peur de l'intégration régionale promue par les APE.

### ***Les bonus : les mesures de « derrière la frontière », les services et la crédibilité***

Selon la Commission européenne, plusieurs éléments viendront accentuer les effets positifs de la réciprocité et de l'intégration régionale. Primo, les APE s'occuperont des barrières tarifaires, mais aussi non tarifaires et des entraves techniques aux échanges, ainsi que d'un certain nombre de mesures communément qualifiées de « derrière la frontière » (telles que la facilitation des échanges, la concurrence, l'investissement, etc.), qui gravitent autour du commerce. Cette large couverture devrait accroître et renforcer l'accès au marché et l'intégration des marchés, et donc les avantages dérivés des échanges. Secundo, les APE ne couvriront pas que le commerce des marchandises et des produits agricoles, mais aussi les services, peut-être même au-delà des dispositions actuellement négociées au niveau multilatéral dans le cadre de l'AGCS. Pour certains pays ACP, il s'agit d'un enjeu majeur car les services constituent un secteur important de leur économie, qui pourrait être le moteur de leur croissance économique future : des prestations de services efficaces abaissent en effet les coûts de toutes les activités économiques. Tertio, par leur portée générale, les APE devraient également contribuer à rendre les réformes politiques dans les ACP irréversibles, ce qui accentuera la pertinence et la crédibilité de leur processus d'intégration régionale et facilitera leur intégration dans l'économie mondiale.

### ***Coopération au développement parallèle***

Il convient de remarquer que le mandat délivré par le Conseil européen à la Commission européenne pour négocier les APE n'inclut pas la négociation de la coopération au développement, qui est un aspect distinct, quoique lié, du partenariat ACP-UE.<sup>43</sup> Les négociations relatives aux APE se font dans le cadre de l'AC, dont un des piliers est la coopération économique et commerciale, aux côtés de deux autres, les relations politiques et la coopération décentralisée. La Commission européenne estime par conséquent que les négociations des APE doivent bel et

---

43 Voyez Commission européenne (2002).

bien se concentrer sur les questions commerciales, mais que le cadre de Cotonou permet aux pays ACP de définir une composante de développement parallèle qui accompagnera l'élaboration et la mise en œuvre de ces APE. Les négociations des APE devraient donc s'accompagner de discussions sur l'aide au développement mise à la disposition des ACP (pour l'instant au titre du Fonds européen de développement), de même que sur l'éventuel soutien complémentaire d'autres donateurs. Pour faciliter ce processus, des task forces régionales préparatoires ont été constituées, en dehors du cadre officiel des négociations des APE, mais étroitement liées à celui-ci. Constituées de fonctionnaires et d'experts en développement de la Commission européenne et de la région ACP concernée, elles ont pour mission de « cimenter » le lien stratégique entre les négociations des APE et la coopération au développement. Elles devraient, en particulier, proposer des formes de coopération (inventives), contribuer au repérage des offres d'aide nécessaires au renforcement des capacités dans un APE et faciliter l'acheminement effectif de ce soutien. Même si les parties prenantes des ACP et les ONG européennes sont partisans d'un resserrement du lien entre commerce et développement, notamment par une formulation contraignante dans le nouvel accord de partenariat, la Commission européenne suit une ligne qui, comme nous l'avons montré précédemment, nous porte à croire qu'elle n'acceptera pas que ce lien (contraignant et) plus étroit fasse partie intégrante des APE (à moins que le mandat de la Commission européenne ne soit amendé en ce sens).

### ***Prise de décision en matière de commerce et de développement***

Nonobstant que, d'un point de vue européen, la coopération au développement suit une voie parallèle à celle des APE et ne fait l'objet d'aucune négociation officielle, la dimension développement des APE se reflète aussi d'après l'UE à ses processus décisionnels internes. Primo : bien que la DG commerce soit le chef de file des négociations des APE, la Commission européenne est représentée au sein des task forces régionales préparatoires par des fonctionnaires de la DG Commerce, de la DG Développement, d'AIDCO et des Délégations de l'UE<sup>44</sup>, pour garantir la participation de l'ensemble de ses experts en développement. Secundo : d'après certains fonctionnaires de la Commission, la coordination interservices s'améliore au fil des négociations (y compris pour les instruments actuels de programmation

---

44 Voyez, par exemple, le cas des négociations d'un APE entre l'UE et le Cariforum : [www.crnw.org/documents/press\\_releases\\_2004/pr1004.htm](http://www.crnw.org/documents/press_releases_2004/pr1004.htm)



pluriannuelle de l'AC comme les PIR et les PIN), ce qui est de bon augure pour la réalisation des aspects de développement des APE. Tertio : l'UE envisage l'instauration de « nouveaux mécanismes pour contrôler l'efficacité de l'aide au développement dans les APE ».45

Il convient de noter que les États membres de l'UE multiplient les pressions sur la Commission européenne pour qu'elle veille à ce que les objectifs de développement des APE se concrétisent. Le débat international sur les APE et le succès de la campagne «Mettre un terme aux APE » y sont sans doute pour quelque chose. En mars 2005, par exemple, le gouvernement britannique a publié une déclaration qui demandait que l'élaboration des APE réponde aux envies de développement à long terme, de croissance économique et de réduction de la pauvreté des pays ACP et qui mettait en cause plusieurs positions prises par la Commission européenne durant les négociations46. Cette déclaration demande notamment à l'UE de veiller à ce que les ACP décident eux-mêmes du moment, du rythme, de l'échelonnement et de la couverture des produits de l'ouverture de marché. Divers éléments portent à croire que d'autres États membres sont en train de s'aligner sur ce point de vue et qu'il y a un groupe d'États membres de même affinité qui s'emploie à renforcer le contrôle sur le volet développement des négociations. On en trouve la trace dans une récente décision du Conseil affaires générales et relations extérieures qui demande à la Commission européenne de lui soumettre un rapport sur l'état des négociations des APE.

#### 4.2.2 Le point de vue des ACP

Pour les ACP, les APE ne seront bénéfiques que s'ils sont « économiquement sensés, politiquement durables et socialement acceptables ». S'ils s'accordent à dire avec l'UE qu'un APE ouvre des perspectives de développement, de nombreux pays ACP ont tendance à considérer la libéralisation des échanges et l'intégration régionale comme des conditions nécessaires, mais loin d'être suffisantes à l'avènement du développement et à l'allègement de la pauvreté. En d'autres termes, créer de vastes marchés régionaux intégrés et ouverts et accroître les opportunités d'exportation pour les produits ACP ne sont que des facteurs de développement poten-

---

45 Mandelson (2005).

46 DTI - DFID (2005).

tiels, qui ont besoin de conditions supplémentaires pour être bénéfiques. Dans cette partie de l'étude, nous allons résumer les principales préoccupations des parties prenantes des ACP vis-à-vis du statut actuel des négociations des APE, à partir des déclarations officielles et des discussions informelles que nous avons eues avec des fonctionnaires des ACP au cours de ces derniers mois. La « Déclaration de la 8ème session du Conseil des Ministres ACP sur l'état d'avancement des négociations sur les APE » (Bruxelles, 21-22 juin 2005)<sup>47</sup> (ci-après dénommée « la Déclaration ») est particulièrement intéressante car jamais auparavant le Groupe ACP n'avait publiquement exprimé son inquiétude au sujet des APE de manière aussi nette et catégorique. Le paragraphe 1 de la Déclaration dit que le Conseil des Ministres ACP :

Se déclare gravement préoccupé par le fait que les négociations ne se déroulent pas d'une manière satisfaisante, la plupart des questions qui intéressent et préoccupent les régions ACP, en particulier la dimension « développement » et les priorités en matière d'intégration régionales, n'ayant pas été prises en compte dès le départ

Il convient sans doute ici de rapporter les propos récemment tenus par le Secrétaire général des ACP, qui évoque les mêmes préoccupations dans le cadre des stratégies de négociation des deux parties et de leurs intérêts offensifs / défensifs :

Il ressort manifestement de nos franches discussions que ces deux années de négociations régionales n'ont livré que peu de résultats tangibles, en particulier dans les deux domaines qui intéressent au plus haut point les régions et les pays ACP. Dans un sens, nous pourrions dire que ce résultat était prévisible puisque nous avons déjà indiqué que les pressions de la Commission européenne en faveur de négociations régionales à un stade précoce ne visaient qu'à diluer ce qui se dessinait comme de puissants intérêts offensifs des États ACP, à savoir la dimension « développement » des APE et l'appui aux processus d'intégration régionale. Maintenant que nous savons que nos deux intérêts offensifs essentiels ne seront pas pris en compte comme il se doit par les négociateurs de la Commission européenne, il nous revient de nous entendre sur une stratégie audacieuse de défense de nos intérêts. (Sir John Kaputin, 2005)

---

47 Conseil des Ministres ACP (2005).

### **Réciprocité**

Les gouvernements ACP ne nient pas en bloc que la réciprocité des engagements à libéraliser puisse être bénéfique grâce à une concurrence accrue entre les économies ACP, une baisse des prix pour les consommateurs, voire éventuellement l'attrait des investissements et le transfert des technologies et des connaissances. Les parties prenantes ACP insistent néanmoins sur les risques potentiels d'une libéralisation de leurs marchés vis-à-vis de l'UE.<sup>48</sup> Les ACP n'ont cessé de rappeler que des coûts d'ajustement élevés pouvaient sérieusement réduire, voire même annihiler les avantages escomptés de la libéralisation des marchés à travers un APE. Parmi ces coûts d'ajustement figurent la réforme fiscale pour faire face à la perte de recettes à l'importation<sup>49</sup>, les mesures d'ajustement pour la perte de compétitivité et la restructuration des industries nationales, le développement institutionnel (pour prendre en compte des questions telles que la mise en conformité avec les normes alimentaires et de sécurité sanitaire, l'harmonisation des procédures douanières, les évolutions réglementaires, etc.), l'appui à la constitution d'une capacité d'offre suffisante pour tirer avantage d'un plus large accès aux marchés, etc.

Une étude que doit prochainement publier le Secrétariat du Commonwealth estime que les pays ACP dans leur ensemble devront déboursier 9 milliards d'euro au moins pour couvrir une partie seulement des coûts d'ajustement induits par les APE. Pour pouvoir faire face au coût de leur restructuration économique et de la diversification de leurs exportations tout en s'ajustant à la baisse de recettes fiscales consécutive à celle des tarifs, les parties prenantes ACP revendiquent souvent un traitement spécial et différencié (TSD) de même que des mesures d'accompagnement spécifiques en complément des APE.<sup>50</sup> Le TSD devrait faire partie intégrante de tous les volets d'un APE, à commencer par celui de l'accès aux marchés (couverture des produits, traitement des produits sensibles et protocoles relatifs aux produits de base, mesures de sauvegarde, durée des périodes de transition) et prévoir une asymétrie entre les engagements des ACP et ceux de l'UE de même qu'une différenciation entre les États ACP en fonction de leur niveau de développement. Des ressources

---

48 La Déclaration ministérielle publiée à l'issue de la réunion des Ministres du commerce de l'UA de juin 2005 stipule que les « questions de Singapour », ainsi qu'il est convenu de les appeler, doivent rester en dehors des APE.

49 Voyez Baunsgaard et Keen (2005), qui ont découvert que les pays à faible revenu « avaient récupéré, au mieux, 30 cents sur chaque dollar perdu ».

50 Voyez, par exemple, le cas des Caraïbes : [www.crn.org/acp.htm](http://www.crn.org/acp.htm)

supplémentaires devraient en outre être dégagées pour les mesures d'accompagnement (réformes fiscales pour compenser les pertes de recettes douanières, compensations versées aux producteurs et aux consommateurs victimes de la restructuration économique, renforcement des filets de sécurité sociaux). Les Ministres ACP ont d'ailleurs récemment rappelé la nécessité d'atténuer les effets négatifs de la réciprocité et d'assouplir les différents types d'engagement :

« Souligne que chaque Etat ou région ACP doit pouvoir décider librement du calendrier et du rythme des négociations, de l'ordre des points à négocier, ainsi que des produits devant faire l'objet de l'ouverture des marchés, en fonction de ses plans de développement nationaux et de ses stratégies de réduction de la pauvreté ; » (paragraphe 12 de la Déclaration)

### ***Intégration régionale***

Plusieurs fonctionnaires des régions ACP confirment que dans le cadre des négociations des APE, les discussions préliminaires relatives à l'intégration régionale ont vu la Commission européenne défendre bec et ongles son approche de l'intégration régionale basée sur l'expérience de l'UE (rappelez-vous le point 3.2.1). Les régions ACP ont toutefois fait valoir que plutôt que d'imiter le processus d'intégration régionale de l'UE, il valait mieux pour elles suivre leur propre processus, basé sur la flexibilité, la différenciation et la géométrie variable.<sup>51</sup> Pour chaque région ACP, la négociation de l'APE devrait donc mettre l'accent sur la synchronisation des priorités régionales définies par les ACP eux-mêmes dans le cadre de cette négociation, plutôt que d'incorporer dans chaque processus d'intégration régionale un agenda APE standard, concocté par l'UE en fonction de sa propre expérience. Il se peut que le processus d'intégration régionale ACP n'atteigne pas un niveau de maturation suffisant dans tous les domaines pour permettre à la région d'assumer comme telle l'ensemble des engagements pris dans le cadre d'un APE. Les réductions tarifaires d'un APE, par exemple, ne se traduiront pas forcément par la libéralisation d'un tarif externe commun si les pays ACP d'une certaine région ont besoin de plus de temps que n'en prévoit l'AC pour instaurer une union douanière.

### ***Le bonus : l'acquisition de capacités***

Les gouvernements ACP ne nient pas le fait que dans les APE, les éléments qui renforcent la réciprocité et l'intégration régionale (comme les barrières non tarifaires,

---

<sup>51</sup> Comme dans le cas des Caraïbes, par exemple ; voyez [www.crn.org/acp.htm](http://www.crn.org/acp.htm)

les services et les mesures de « derrière la frontière ») auront des effets positifs supplémentaires, comme le prétend la Commission européenne (voyez le point 3.2.1). Ils aimeraient cependant que les négociations des APE abordent concrètement et en premier lieu les graves problèmes de capacités des ACP : la capacité de négocier / de mettre en œuvre les APE, de produire et de commercialiser leurs marchandises de manière concurrentielle pour en retirer des bénéfices et faire face à leurs coûts d'ajustement. Donner la priorité à ces problèmes et y porter remède sont sans doute ce que de nombreux pays ACP appelleraient les « bonus » d'un APE. Les économies ACP doivent être mises en capacité de tirer profit de l'élargissement de l'accès aux marchés (notamment de l'UE) et de faire face à une concurrence plus forte au niveau interne. La libéralisation des échanges devrait donc s'accompagner d'un soutien au développement pour la prise en compte des contraintes relatives à l'offre, y compris le renforcement des infrastructures, ainsi que des faiblesses institutionnelles et structurelles qui y sont liées. Ce soutien devrait être déterminé par – et synchronisé avec – les processus de négociation et de mise en œuvre d'un APE. Autrement dit, la nature et l'amplitude du soutien devraient être à la hauteur de l'ajustement nécessaire pour atteindre les objectifs de développement et les priorités régionales des ACP.

Il est primordial que les engagements et la mise en œuvre de la libéralisation s'échelonnent en fonction du soutien au développement. L'aide aux échanges devrait être fournie en temps opportun et de manière efficace, afin de coïncider avec les besoins et les défis rencontrés par les ACP. Pour certains pays et régions, elle pourrait être nécessaire avant la mise en œuvre de la libéralisation des échanges (par le renforcement des systèmes administratifs / de perception des taxes là où l'on s'attend à une très forte baisse des recettes suite à celle des tarifs). La Déclaration des Ministres ACP est parfaitement consciente de la nécessité de renforcer les capacités à tous les niveaux, et appelle en outre à la définition de critères pour vérifier que les APE s'inscrivent bel et bien dans une démarche de développement durable :

« *Demande* instamment à la CE d'aider le Groupe ACP à mettre en œuvre des mesures propres à transformer les économies des pays ACP, notamment en améliorant leur compétitivité, en favorisant leur intégration régionale, en modernisant leurs infrastructures et en renforçant leur capacité de drainer les investissements, ainsi que leurs capacités d'offre, humaines et institutionnelles ; » (paragraphe 10 de la Déclaration)

« *Souligne* l'urgente nécessité de définir clairement la dimension développement des APE, en indiquant le montant des ressources qui pourraient être mises à la disposition des Etats et régions ACP pour résoudre les contraintes liées à l'offre et en examinant de quelle manière il faudra remédier aux pertes de recettes prévisibles découlant du processus de libéralisation ; » (paragraphe 7)

« *Demande* l'établissement des critères de développement fondés sur l'Accord de Cotonou, les huit OMD énoncés dans la Déclaration du Millénaire et les dix-huit cibles correspondantes, qui serviront à évaluer la conduite et les résultats des négociations des APE afin de s'assurer que la libéralisation commerciale contribue à la promotion du développement humain durable. » (paragraphe 13)

### ***Engagements en matière de coopération au développement***

Comme nous l'avons vu au point 3.2.1, la Commission européenne estime que les seules discussions qui peuvent *accompagner* les négociations des APE sont celles qui concernent l'aide au développement accessible aux ACP dans la mesure où la coopération au développement est une composante parallèle aux APE. Le Groupe ACP estime au contraire, que l'appui au développement sous la forme d'une allocation de ressources pour le renforcement des capacités des ACP fait intrinsèquement partie des négociations des APE et ne voit donc aucune raison de dissocier artificiellement les deux. L'établissement d'un lien stratégique (et contraignant) entre les négociations des APE et l'aide au développement de Cotonou pourrait nécessiter une révision du mandat de négociation que la Commission européenne a reçu du Conseil. Quelques déclarations récentes des Ministres ACP vont dans ce sens :

« *Invite* l'UE à examiner de manière approfondie les nombreuses préoccupations exprimées par le Groupe ACP, en vue d'adapter ses directives de négociations le cas échéant ; » (paragraphe 14 de la Déclaration)

Les négociateurs ACP savent pertinemment qu'ils ne peuvent solliciter des ressources additionnelles au titre d'un vague désir que n'étayerait aucun argumentaire solide. Ils savent aussi toute l'importance que revêt dans leurs discussions avec l'UE le calibrage précis des estimations liées aux coûts d'ajustements néces-

saires à la préparation, à la négociation et à la mise en œuvre des APE. Quelle que soit la décision finalement prise (faire de la coopération au développement une composante des APE ou la traiter séparément), les négociateurs ACP font remarquer que les mécanismes actuels d'appui au développement mis en place par l'Accord de partenariat de Cotonou ne permettront de toute façon pas de faire face aux défis de développement des APE. Il faudra par conséquent améliorer les procédures d'acheminement de l'aide pour arriver à un niveau d'appui correct. Le décaissement des fonds en temps et heure de même que l'acheminement efficace de l'aide ont une incidence non seulement sur la phase de négociation proprement dite des APE, mais aussi et surtout sur la capacité de mise en œuvre de tout accord. C'est une requête essentielle des ACP depuis le début des négociations, comme en témoigne, par exemple cette déclaration des Ministres de l'Union africaine (UA) :

À cette fin, DEMANDE à l'UE d'engager des ressources additionnelles de même mesure que celles du FED, auxquelles les États ACP auront directement et rapidement accès au titre d'appui budgétaire via un système de décaissement simplifié. (Traduction libre du paragraphe 7 de la Déclaration de Maurice sur la préparation des négociations des APE [Ministres du commerce de l'UE, 19-20 juin 2003])

### ***Prise de décision en matière de commerce et de développement***

Les gouvernements ACP ont le sentiment que les négociations actuelles font non seulement l'impasse sur les éléments nécessaires à l'avènement du développement économique et de la croissance des exportations, mais qu'elles pourraient être l'occasion d'améliorer sérieusement les mécanismes paritaires ACP-UE (de même que les processus décisionnels internes de l'UE en matière de commerce et de développement). Tous les États ACP se plaignent tout d'abord d'une dichotomie croissante entre le discours politique de l'UE, qui insiste fréquemment sur le volet « pro-développement » des APE, et l'approche pragmatique suivie par les négociateurs commerciaux de la Commission européenne, qui se concentrent sur une définition plus étroite du développement, reposant essentiellement sur les gains découlant des échanges, et éludent ainsi, selon certains négociateurs ACP, la discussion de fond sur la dimension développement plus large des APE. Au plus haut niveau, en effet, la Commission européenne a réaffirmé que le développement était l'objectif central des APE et s'est dite prête à assouplir ses positions en permettant aux ACP de défi-

nir les dispositions commerciales et les appuis dont ils avaient besoin et en promettant d'assurer la cohérence entre les politiques et les règles de l'UE et de l'OMC afin de travailler dans l'intérêt des pays ACP.<sup>52</sup> Les diplomates ACP ont néanmoins le sentiment que les négociateurs de la Commission européenne ne veulent pas entendre parler de coûts d'ajustement et autres mesures d'appui durant les négociations. Et c'est là la deuxième faiblesse du processus décisionnel en matière de commerce et de développement : on laisse les ACP se dépatouiller avec ces problèmes essentiels uniquement dans le cadre des task forces régionales préparatoires qui se tiennent parallèlement aux négociations. Or qui dit parallèlement, dit évidemment sans pouvoir contraignant sur les négociateurs. Les régions ACP regrettent d'autant plus l'écartement de fait des fonctionnaires de la DG Développement des négociations des APE ; les négociateurs régionaux des ACP ont en outre bien du mal à retrouver les engagements pris par le Commissaire en charge du développement, Louis Michel, voire même ceux du Commissaire en charge du commerce, Peter Mandelson, dans l'approche et le contenu des négociations menées par les fonctionnaires de la DG Commerce. Enfin, les ACP aimeraient que le « mécanisme de contrôle des APE » (souvent évoqué par M. Mandelson) soit mis en place de toute urgence, d'autant plus que le Comité technique de suivi ACP-CE approuvé durant la Phase I ne s'est réuni qu'une seule fois et n'a rédigé qu'un simple rapport auquel n'a été donné aucune suite. Le Conseil des Ministres ACP et, de manière plus explicite encore, le porte-parole ministériel du CARIFORUM pour le dossier APE, se sont émus de l'absence de véritable mécanisme pour aborder la question des coûts d'ajustement et de l'appui au développement liés aux APE, de même que du double langage qu'ils perçoivent entre le discours politique souple de l'UE et l'approche rigide des négociateurs de la Commission :

« *Regrette* la discordance entre les déclarations publiques des Membres de la Commission européenne en charge du Commerce et du Développement concernant le volet développement des APE et la position effective adoptée par l'UE lors des sessions de négociations sur les APE ; invite la Commission à assurer la compatibilité et la cohérence entre ses politiques en matière de commerce et de développement ; » (paragraphe 6 de la Déclaration).

---

52 Voyez <http://trade-info.cec.ue.int/doclib/html/121094.htm>, [http://europa.ue.int/comm/commission\\_barroso/mandelson/speeches\\_articles/temp\\_mandels\\_speeches\\_en.cfm?temp=sppm013\\_en\\_et](http://europa.ue.int/comm/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/temp_mandels_speeches_en.cfm?temp=sppm013_en_et) et [www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/uc390-i/uc39002.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/uc390-i/uc39002.htm)



« Invite la Commission européenne à convenir avec les ACP des modalités de fonctionnement du mécanisme de suivi dont elle a proposé la création pour veiller à ce que les APE tiennent leurs promesses en matière de développement. » (paragraphe 17).

Les Commissaires européens en charge du commerce et de la coopération au développement, Peter Mandelson et Louis Michel, présentent les APE comme le remède aux contraintes relatives à l'offre et aux carences institutionnelles des ACP. Les résultats obtenus jusqu'ici sont loin d'être convaincants. La Commission européenne n'a dégagé aucune ressource pour porter remède à ces contraintes et on s'attend à ce que les Ministres du commerce du CARIFORUM fassent vigoureusement part de leur scepticisme et de leur déception au Commissaire Mandelson. (Miller, 2005)

Pour conclure, notons la satisfaction du Groupe ACP face aux pressions de plus en plus nombreuses exercées par certains États membres de l'UE sur la Commission européenne pour la mise en place d'un solide volet « développement » dans les APE. Cette satisfaction s'est exprimée dans la Déclaration du Conseil ACP de juin<sup>53</sup> et, plus récemment, en septembre 2005, à l'occasion d'une audition sur les APE organisée par la commission du commerce international du Parlement européen. Le président du sous-comité ACP du commerce, S.E. Katjavivi, ambassadeur de Namibie, a constaté que plusieurs États membres de l'UE semblaient avoir compris le souci des ACP d'obtenir un appui au développement plus important afin de répondre à leurs besoins en termes d'offre et de ménager des périodes de transition suffisamment longues pour la libéralisation.

### 4.2.3 La campagne « Mettre un terme aux APE »

La campagne « Mettre un terme aux APE » (Stop APE Campaign) a été lancée en 2004 par une vaste coalition d'ONG d'Europe et des pays ACP qui considéraient que les APE, sous leur forme actuelle, présentaient de nombreux risques et étaient nuisibles au développement.<sup>54</sup> Ces ONG partagent les inquiétudes des gouvernements et des négociateurs des ACP en matière de développement, mais se montrent plus critiques encore envers l'UE dans son approche des APE. D'après la cam-

53 Le paragraphe 3 « Se félicite également de la décision du Conseil « Affaires générales et Relations extérieures » demandant à la Commission européenne de présenter un rapport sur l'état d'avancement des négociations des APE ; ».

54 Voyez [http://stopepa.org/stopepa/campaign\\_french.php](http://stopepa.org/stopepa/campaign_french.php)

pagne « Mettre un terme aux APE », la création de zones de libre-échange entre des pays aux niveaux de développement si disparates perturberait la production locale et les recettes publiques, créerait du chômage et imposerait la libéralisation des services et des régimes d'investissement, ce qui conduirait finalement à accentuer plus qu'à réduire la pauvreté. Certaines ONG vont jusqu'à prétendre que les pays ACP ont de nettes réserves à l'égard des APE et qu'ils ne négocieraient que par crainte de perdre leur accès préférentiel aux marchés et/ou les subventions du FED. CONCORD et d'autres ONG estiment que les APE, sous leur forme actuelle, ruinent les efforts d'intégration régionale des ACP en plaçant les PMA – qui bénéficient déjà de préférences généreuses (au travers de l'initiative TSA) – devant un dilemme par rapport aux pays non-PMA de leur région. Signer un APE reviendrait pour les pays PMA à abandonner leurs préférences TSA et n'y gagner, d'après CONCORD, qu'un tas d'obligations et peu d'avantages en retour. Les ONG militent donc en faveur d'une approche radicalement différente de la coopération commerciale entre les ACP et l'UE ; elles demandent l'abandon du format actuel des APE ainsi que du centrage sur le commerce et la libéralisation des investissements au profit du principe d'engagements non réciproques, de la protection des marchés nationaux et régionaux des ACP et de l'aménagement d'un espace politique suffisant<sup>55</sup> pour que les ACP puissent mener une politique au service du développement. Certaines ONG réclament en outre la mise en place de critères de développement précis pour veiller à ce que la mise en œuvre des différents volets des APE soient assujettis à la réalisation des objectifs de développement y afférents.<sup>56</sup>

Les principales critiques de la campagne « Mettre un terme aux APE » à l'égard de la démarche suivie par l'UE dans les négociations des APE sont résumées dans le document « Six raisons de s'opposer aux APE sous leur forme actuelle ». Ce document affirme que les thèses défendues par l'UE pour assimiler les APE à des outils de développement ne sont que des « mythes » et argumente leur rejet :

- Mythe 1 : Qui dit APE, dit développement. La libéralisation des échanges n'entraîne pas forcément des résultats positifs en termes de développement et pour les ACP, les effets positifs des APE seront vite rattrapés par les effets négatifs de la réciprocité.

---

55 Plusieurs ONG reprochent aux APE de ne pas accorder suffisamment d'importance à la participation des acteurs non étatiques. Les questions de genre ne seraient pas non plus suffisamment prises en compte, d'après ChristianAid.

56 Voyez, par exemple, ChristianAid (2005, p.36)

- Mythe 2 : Le système commercial multilatéral est la marque de la politique extérieure de l'UE. Au travers des APE, l'UE risque de nuire gravement au système commercial multilatéral parce qu'ils détournent l'attention internationale de l'OMC. Les APE surchargent en outre l'agenda commercial des ACP et accaparent une partie des faibles ressources dont disposent des institutions ACP qui doivent mener des négociations commerciales sur plusieurs fronts. Enfin, l'UE n'a pas jusqu'ici fait montre d'une grande cohérence dans les deux forums de négociation.
- Mythe 3 : Les gouvernements ACP veulent des APE. Les pays ACP ont régulièrement émis de nettes réserves à l'égard des APE sous la forme actuellement proposée par l'UE. Les institutions européennes ne doivent pas croire que les APE sont la seule et unique solution aux problèmes de développement des ACP et que c'est forcément la voie à suivre.
- Mythe 4 : Les APE sont nécessaires pour la compatibilité avec l'OMC. Il y a d'autres moyens d'arriver à des accords commerciaux entre les ACP et l'UE qui soient compatibles avec les règles de l'OMC. Les ALE ne sont pas la seule solution ; d'autres voies, notamment la réforme de l'article XXIV du GATT devrait être sérieusement envisagée, tant du côté ACP que du côté de l'UE.
- Mythe 5 : Les coûts financiers des APE peuvent être surmontés. L'UE sous-estime les effets négatifs des APE, et les positions qu'elle a prises (notamment de ne pas augmenter les ressources du FED) ne permettront pas d'arriver à un type d'APE qui permette aux ACP de faire face à leurs coûts d'ajustement.
- Mythe 6 : Les APE favoriseront l'intégration régionale. Les processus d'intégration régionale ACP sont éminemment complexes et l'UE s'emploie trop et trop vite à imposer son propre modèle d'intégration. Les disparités de développement entre pays d'une même région, de même que l'analogie des structures de production entre économies ACP provoqueront des tensions ; les régions ACP n'atteindront pas le niveau d'interdépendance auquel l'UE prétend qu'elles arriveront grâce aux APE.

### ***4.3 Les objectifs de développement des APE et les solutions alternatives aux APE***

Ces divergences de vue font qu'au bout de trois ans de négociations officielles, le débat sur la nature du volet « développement » des APE est plus animé que jamais. Après vous avoir présenté les points de vue des différentes parties au débat (cf. supra), voyons en quoi ces différentes perceptions du volet « développement » des

APE conditionnent les conclusions auxquelles arrivent les différents débats portant sur les solutions alternatives aux APE.

### 4.3.1 Le point de vue de la Commission européenne

Certains fonctionnaires de la Commission européenne maintiennent que l'article 37§6 de l'Accord de Cotonou, qui prévoit l'étude des « alternatives possibles » aux APE, ne doit être appliqué que dans des cas exceptionnels. Les négociations sur l'accord de partenariat qui devait succéder à la Quatrième Convention de Lomé bis, dont est ressorti l'Accord de partenariat de Cotonou, ont été marquées par de nombreuses consultations autour des diverses options envisageables pour les nouveaux accords commerciaux. D'après les fonctionnaires de la Commission européenne, un large consensus s'est dégagé autour des Accords de partenariat économique, qui supposaient d'une part la mise en place progressive d'une zone de libre-échange entre l'UE et les pays ACP et d'autre part, la mise en place de mesures de développement supplémentaires. Le choix politique s'est donc porté sur les APE mais, compte tenu du principe de partenariat égalitaire et de la volonté de ne vouloir imposer aucune solution aux pays ACP, l'article 37§6 a été rédigé pour ménager une porte de sortie légale aux pays (non-PMA) qui ne seraient pas en mesure de signer le nouvel accord négocié. Les États membres de l'UE ont ensuite mandaté la Commission européenne pour négocier des APE et non pour étudier les solutions alternatives.<sup>57</sup> En fait, les Européens estiment que la meilleure façon d'atteindre les objectifs de développement de l'AC consiste à avoir un accord de libre-échange et des mesures d'accompagnement qui renforcent la facilitation des échanges et la fourniture des services y afférents, qui améliorent le climat d'investissement et qui stimulent l'efficacité et la compétitivité sur les marchés régionaux ACP (les mesures dites de « derrière la frontière »). Du point de vue de l'UE, la dimension développement ne peut être ventilée sur plusieurs accords. L'article 37§6 ne fait donc pas partie du processus de négociation officiel et, hormis le cas où un pays non-PMA demanderait que l'on étudie ces « alternatives » parce qu'il n'est pas en mesure de signer un APE, la Commission européenne ne fera aucun effort ni pour les étudier ni pour en évaluer les tenants et aboutissants économiques. M. Mandelson, Commissaire européen en charge du commerce, a d'ailleurs confirmé qu'aux yeux de la Commission européenne, une solu-

---

57 Commission européenne (2002).

tion alternative aux APE ne serait jamais qu'un second choix, un « pis-aller ».<sup>58</sup> D'après certains fonctionnaires de la CE, les non-PMA n'auraient d'autre alternative que d'opter pour le système de préférences généralisées (SPG), c'est-à-dire pour une solution moins intéressante parce qu'unilatérale, liée uniquement à l'accès au marché, et ne prévoyant ni volet « développement » ni la possibilité d'aborder des questions telles que les services, la facilitation des échanges, l'appui aux mesures SPS et les autres mesures de derrière la frontière destinées à stimuler les investissements.

### 4.3.2 Le point de vue des ONG

Comme nous l'avons vu au point 4.2.3, une vaste coalition d'ONG s'est inspirée de postulats conceptuels totalement différents pour lancer la campagne « Mettre un terme aux APE » en 2004. Ces ONG considèrent en effet que les APE, sous leur forme actuelle, présentent de nombreux risques et sont nuisibles au développement.<sup>59</sup> Certaines d'entre elles réclament en outre l'application de critères de développement précis pour veiller à ce que la mise en œuvre des différents volets des APE soient assujettis à la réalisation des objectifs de développement y afférents.<sup>60</sup> Pour atteindre l'objectif final de l'AC (l'éradication de la pauvreté) l'Union européenne devrait veiller à ce que les nouveaux accords commerciaux se traduisent par une aide accrue, adaptée aux stratégies économiques et commerciales favorables aux pauvres des pays ACP. Une approche que l'on retrouve dans la campagne « Mettre fin aux APE » lorsqu'elle demande à la Commission européenne de se montrer moins exigeante quant au résultat final des négociations et d'aider les ACP à évaluer soigneusement les APE par rapport aux options alternatives.<sup>61</sup> Il découle de ce qui précède que l'article 37§6 de l'AC relatif aux alternatives fait partie intégrante du processus de négociation officiel, et que les alternatives doivent effectivement être examinées. En présentant ces alternatives aux APE comme des pis-aller, dépourvues du volet développement, la Commission européenne trahit l'esprit de ce qui a été convenu à Cotonou, car elle place les pays ACP dans une

58 Voyez les comptes rendus de « Oral Evidence », pages 18-20 du HCIDC (2005).

59 Voyez [www.stopepa.org](http://www.stopepa.org).

60 Voyez CONCORD (2004).

61 La campagne « Mettre un terme aux APE » 2004) demande entre autres à l'UE de « respecter l'engagement auquel elle a souscrit dans le cadre de l'Accord de Cotonou et [de] commencer de toute urgence à rechercher avec les pays ACP des alternatives sur la base du principe de non-réciprocité institué dans les SGP et dans le traitement spécial et différencié à l'OMC. »

situation où ils n'ont pas vraiment le choix, ce qui est en contradiction avec le principe de partenariat égalitaire entre les parties à la négociation.<sup>62</sup>

Il est intéressant de noter que les parlementaires de certains États membres de l'UE<sup>63</sup> ont exprimé les mêmes inquiétudes que les ONG à propos des résultats développementaux des APE et laissent la porte ouverte aux solutions alternatives.

### 4.3.3 Le point de vue des ACP

Malgré d'évidentes différences dans et entre les groupes régionaux, les gouvernements et les négociateurs ACP adoptent une position médiane. À titre informel, certains d'entre eux vous diront qu'ils ne croient pas en une alternative réaliste et concrète aux APE ; d'autres, qu'ils ne signeront jamais les APE sous leur forme actuelle. Mais la position officielle de la plupart des pays consiste à rappeler que l'objectif est d'arriver à des APE au service du développement et qu'on n'a jusqu'ici pas vraiment discuté des alternatives aux APE. Certains négociateurs ACP rattachent le terme « alternatives aux APE » aux ONG ; les négociateurs régionaux et les gouvernements nationaux préfèrent considérer les différents volets des APE comme autant d'étapes successives qui permettront d'atteindre les objectifs de l'AC (en commençant par l'ouverture totale des marchés de l'UE aux exportations en provenance des ACP et par l'intégration régionale des ACP, en ouvrant ensuite progressivement les ACP et en mettant éventuellement en œuvre des mesures de « derrière la frontière » favorables au développement). À supposer que la dimension « développement » des APE ne se concrétise pas, surtout au travers de mesures d'accompagnement portant remède aux contraintes relatives à l'offre et aux faiblesses institutionnelles, alors et alors seulement les alternatives aux APE deviendraient une réelle option. Pour les négociateurs ACP, le mécanisme visé à l'article 37§6 de l'AC n'est donc pas obligatoire, il ne contraint pas la Commission européenne à mener des études comparatives des solutions alternatives, mais c'est une option qui s'offre à eux et qu'ils doivent envisager sérieusement. Plusieurs gouvernements ACP s'inquiètent de plus en plus de l'absence de convergence entre les ACP et l'UE à propos du volet « développement » des APE et du flou qui

---

62 Traidcraft (2004) parle de négociations profondément inéquitables, notamment parce que l'UE imprime une cadence infernale aux négociations et a jusqu'ici insisté pour que les décisions se prennent au niveau régional où, d'après les auteurs, son pouvoir de persuasion est nettement plus grand.

63 Notamment au Royaume-Uni, le House of Commons Select Committee (HCIDC, 2005, note 14).

entoure le contenu des APE. Plus le temps passe, plus la perspective d'une sortie de l'impasse dans un délai raisonnable s'éloigne et plus les « alternatives » deviennent une solution attrayante.

En résumé, les pays ACP, les États membres de l'UE, la Commission européenne et les ONG prétendent tous soutenir les objectifs de développement des nouveaux accords commerciaux. Dans les faits, cependant, chacun aborde les choses à sa manière. Toutes les parties prenantes devraient d'urgence préciser leur position et indiquer quels sont les éléments de cadrage et de contenu d'un APE (ou d'une alternative) qu'ils jugent propices au développement. Trois aspects nous semblent devoir retenir leur attention à cet égard : les règles commerciales, les mesures d'accompagnement et des processus efficaces d'acheminement du soutien.







# **Chapitre 5**

## **Pourquoi envisager des APE alternatifs et des alternatives aux APE ?**



## 5 Pourquoi envisager des APE alternatifs et des alternatives aux APE ?

La multiplication des débats publics autour des APE et de leur aptitude à résoudre efficacement les problèmes de développement (voyez le chapitre 4), conjuguée à la disposition de l'AC prévoyant d'étudier (le cas échéant) les alternatives possibles en vue d'un nouveau régime d'échanges entre les ACP et l'UE (voyez le chapitre 2), ont amené de nombreux observateurs, surtout parmi la société civile, à demander une meilleure prise en compte des accords commerciaux alternatifs entre les ACP et l'UE. Nous verrons au point 5.1 les deux principales raisons pour lesquelles il convient d'envisager des alternatives aux APE pour opérer ensuite au point 5.2 la distinction entre les variantes des APE et les solutions alternatives aux APE.

### 5.1 Alternatives aux APE

Puisque tous les pays ACP ont accepté d'entamer des négociations avec l'UE à propos d'un APE, pourquoi perdre son temps à envisager des alternatives ? Il y a deux raisons à cela :

- (1) il se peut que les pays ACP préfèrent négocier une alternative aux APE plutôt qu'un APE, soit parce qu'ils ne sont pas convaincus des bienfaits d'un APE (qu'ils considèrent comme un pis-aller), soit qu'ils cherchent une éventuelle solution de repli au cas où l'APE ne serait pas conclu.
- (2) une alternative peut toujours servir de point de comparaison pour évaluer le résultat des négociations des APE.

La première raison est celle que l'on évoque le plus souvent.

#### 5.1.1 Les alternatives aux APE comme solution de prédilection ou de repli

Comme le prévoit l'Accord de Cotonou (en l'espèce, l'article 37§6), les pays ACP qui ne seraient pas en mesure de conclure un APE devraient se voir proposer un autre accord commercial. Puisque tous les pays ACP se sont effectivement lancés dans la négociation d'un APE (en septembre 2002 au niveau tous-ACP et depuis 2003/2004 dans le cadre de la configuration régionale qu'ils ont choisie), cet autre accord com-

mercial devrait naturellement constituer la solution de repli pour les pays ACP qui, pour une raison ou une autre, choisiraient de quitter la table des négociations, ou refuseraient de signer (ou de ratifier) l'APE conclu au niveau régional. Certains pays ACP ont peut-être décidé d'entamer les négociations d'un APE pour s'aligner sur leurs partenaires régionaux (en signe de solidarité, par exemple) et respecter l'Accord de Cotonou qui prévoit l'entame des négociations des APE en 2002 (article 37§1) sans qu'aucune demande de solution alternative ne puisse être déposée avant 2004 (article 37§6). Il se peut donc qu'un pays négocie un APE comme pis-aller, alors que sa solution de prédilection serait un accord alternatif (hypothétique).

Se pose ici la question du moment où cette solution alternative devrait être identifiée. Que dit l'article 37§6 ?

« En 2004, la Communauté examinera la situation des non-PMA qui décident, après consultation avec la Communauté, qu'ils ne sont pas en mesure de négocier des accords de partenariat économique et elle étudiera toutes les alternatives possibles, afin de pourvoir ces pays d'un nouveau cadre commercial, qui soit équivalent à leur situation existante et conforme aux règles de l'OMC. »

Juridiquement parlant, la première partie de l'article 36§6 nous laisse entendre que la situation des non-PMA qui auraient décidé de ne pas signer un APE aurait dû être examinée en 2004. Comme tous les pays ACP (y compris les non-PMA) sont encore en train de négocier un APE, il faut apparemment en déduire qu'aucun d'entre eux n'est arrivé à la conclusion qu'il ne serait pas en mesure de signer un APE, et qu'il n'y a donc pas lieu d'examiner les alternatives possibles. C'est ce qui a conduit les ACP et l'UE à déclarer qu'il n'y avait pas lieu, à ce stade, de détourner l'attention et le peu de ressources disponibles des négociations en cours pour examiner les solutions alternatives aux APE.

On peut toutefois lire cet article autrement et comprendre qu'en 2004, la Communauté effectuera deux démarches indépendantes l'une de l'autre :

- (1) Elle « examinera la situation des non-PMA », mais uniquement de ceux qui « décident qu'ils ne sont pas en mesure de négocier des accords de partenariat économiques », ce qui n'est le cas d'aucun pays ACP à ce jour.
- (2) Par ailleurs, la Communauté « étudiera toutes les alternatives possibles ».

Si l'on part du principe que cette deuxième tâche, qui consiste à recenser toutes les alternatives possibles aux APE, est indépendante, au sens de pas directement liée à la première (l'examen de la situation), alors elle n'est pas liée non plus au processus de négociation et aurait dû être effectuée en 2004. Par convention, le Groupe ACP et l'UE ont décidé de reporter cet examen à 2006.<sup>64</sup>

En dehors de tout argument juridique, les fonctionnaires européens et plusieurs négociateurs commerciaux ACP ont émis des doutes quant à la pertinence d'un examen officiel, surtout à ce stade. Ils considèrent en effet que la négociation et la conclusion des APE est la priorité absolue vers laquelle doivent se porter tous les efforts et toute l'attention, car il n'y a pas de meilleure alternative. Pour eux, les APE sont la solution de prédilection.<sup>65</sup>

D'autres à l'inverse, comme les ONG, demandent avec force que les alternatives soient examinées le plus rapidement possible, afin de laisser aux ACP le choix entre plusieurs régimes commerciaux. C'est la position adoptée par ActionAid, par exemple, qui soutient que « les pays ACP doivent avoir, dès le départ, le choix entre un APE et une alternative favorable au développement. Ils ne devraient pas être obligés de d'abord rejeter l'APE pour pouvoir ensuite découvrir à quoi ressemblerait la solution alternative. » (ActionAid, 2005, p.8).

### 5.1.2 Les alternatives aux APE comme points de comparaison

Il y a une autre raison d'envisager des alternatives aux APE : trouver le scénario étalon, le scénario de référence auquel un APE pourra être comparé. Dans la plupart des cas, les résultats des négociations (commerciales) sont comparés à une situation de statu quo. C'est le cas, par exemple, des négociations à l'OMC, où l'échec du Cycle de Doha obligerait les pays à se contenter des règles actuelles du commerce

---

64 Il est intéressant de noter que ce changement de calendrier n'a pas été intégré dans le réexamen officiel de l'Accord de partenariat de Cotonou, signé par les deux parties en 2005.

65 À la question de savoir s'il n'y avait aucune autre alternative à la négociation des APE, la Commission européenne a officiellement répondu : « Les négociations des APE et l'examen d'alternatives pour les pays non-PMA ont été définis dans le cadre de l'Accord de Cotonou. À la demande des ACP, l'UE a accepté de laisser passer l'échéance de 2004 pour la discussion des alternatives et est disposée à accéder aux requêtes de cette nature à tout moment. Mais les deux parties sont convenues de mettre l'accent sur l'élaboration d'APE, qui seront les instruments les plus efficaces pour le développement des pays ACP. *Pourquoi vouloir discuter de pis-aller à ce stade ?* Il convient de noter qu'aucun pays ACP n'a jusqu'ici demandé à l'UE d'examiner des alternatives aux APE. Au contraire, tous les pays ACP participent activement aux négociations » (Librement traduit de : Commission européenne, 2005a, 4.2). [*mise en italiques ajoutée*]

mondial. Idem pour les pays du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) et l'UE : tant qu'ils ne parviendront pas à un accord de libre-échange, c'est le régime d'échanges actuel qui continuera de s'appliquer entre les parties (statu quo). Mais pour les pays ACP, le cas de figure est totalement différent. Le régime actuel des préférences, tel qu'inscrit dans les Conventions de Lomé successives et dans la phase initiale de l'Accord de partenariat de Cotonou, doit s'achever au 31 décembre 2007, pour être remplacé au 1er janvier 2008 par un nouveau régime commercial. Cet engagement pris par tous les ACP et l'UE dans l'AC est devenu contraignant à l'OMC avec l'octroi, en novembre 2001, d'une dérogation temporaire pour les préférences actuelles de Lomé/Cotonou, qui arrivera à expiration fin 2007.<sup>66</sup> Donc, que des APE soient conclus ou non avant 2008, le régime actuel des échanges entre les ACP et l'UE devra être remplacé, à moins que les membres de l'OMC n'octroient une nouvelle dérogation, ce qui semble peu probable.

Pour savoir si un APE est « bon » ou « souhaitable », il ne suffit donc pas de comparer son contenu au régime commercial de Lomé/Cotonou et de voir si la situation des pays ACP s'en trouve améliorée. Il s'agit de comparer cet APE au (nouveau) régime d'échanges alternatif qui serait mis en place si cet APE n'entraînait pas en vigueur.<sup>67</sup> En soi, les alternatives aux APE pourraient fournir un point de comparaison des plus utiles aux négociateurs qui souhaitent ardemment conclure un APE positif. Ils disposeraient ainsi d'un mètre-étalon pour mesurer les bénéfices nets d'un APE et le coût d'un échec des négociations. De ce point de vue, toutes les parties prenantes devraient s'intéresser aux alternatives aux APE, même les plus chauds partisans de la solution APE.

## ***5.2 Alternatives aux APE ou APE alternatifs***

Le débat sur les alternatives a été quelque peu parasité par les différentes perceptions de l'Accord de Cotonou et des éléments constitutifs d'un APE. Pour certains (surtout les ONG, mais aussi quelques fonctionnaires ACP, au Secrétariat ACP par

66 Voyez « Décision sur l'Accord de partenariat ACP-CE – Communautés européennes » (WT/MIN(01)/15) et « CE – régime transitoire de contingents tarifaires autonomes appliqués par les CE aux importations de bananes – Décision » (WT/MIN(01)/16), 14 novembre 2001, [http://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/mino1\\_f/mino1\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mino1_f/mino1_f.htm)

67 Il convient de noter à cet égard que nous n'envisageons les alternatives aux APE ni parce que nous pensons que les négociations échoueront probablement, ni parce que nous souhaitons qu'il en soit ainsi, mais simplement parce que nous devons trouver un point de comparaison auquel nous référer pour l'évaluation des APE.

exemple), APE n'est que le nom générique du nouvel accord commercial que les ACP et l'UE doivent négocier entre eux, comme le prévoit l'article 37§1 de l'AC. Cet accord doit poursuivre les objectifs et appliquer les principes définis aux articles 34 et 35 de l'AC, relatifs aux besoins et aux objectifs de développement des pays et régions ACP. La réciprocité n'est pas un passage obligé. Les APE envisagés dans le cadre des négociations actuelles ne sont qu'une forme parmi bien d'autres que pourrait revêtir cet accord. On pourrait, et on devrait donc envisager des APE alternatifs dont la pierre angulaire ne serait pas la réciprocité car c'est essentiellement l'UE qui assimile les APE à des zones de libre-échange réciproques. C'est la position défendue par la plupart des membres de la campagne « Mettre un terme aux APE ».<sup>68</sup> ActionAid (2005), EcoNews Africa et Traidcraft (2005), par exemple, envisagent explicitement des APE non réciproques.

Pour d'autres, un APE, bien qu'ayant vocation à promouvoir le développement (comme le stipulent les articles 34 et 35 de l'AC), doit prendre la forme d'un accord de libre-échange. Bien que ce ne soit pas écrit en toutes lettres dans l'Accord de Cotonou, c'est pour eux la conséquence logique de l'article 36§1 de l'AC, qui dit que

« les parties conviennent de conclure de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC, *en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles* et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce. » [mise en italiques ajoutée]

Pour être compatible avec les règles de l'OMC, l'article XXIV du GATT exige notamment la libéralisation réciproque de l'essentiel des échanges entre les parties dans un délai raisonnable. Au sens de l'article XXIV du GATT, un APE doit donc être un ALE. Quant à la clause d'habilitation du GATT, il est vrai qu'elle entrevoit la possibilité d'accords commerciaux discriminatoire non réciproques, mais pas entre un partenaire développé et un ensemble arbitraire de pays en développement tel que les pays ACP (voyez le point 3.2.2). Parler d'un APE non réciproque n'a donc aucun sens.

---

68 La déclaration officielle de la campagne « Mettre un terme aux APE », dont le titre est « Arrêtez les accords de libre-échange ACP-UE », dit textuellement que « Les APE dans leur forme actuelle, constituent essentiellement des accords de libre-échange [...] nous rejetons ces «Accords de Partenariat Economique» tels qu'actuellement conçus », et laissent entendre que d'autres formes d'APE sont envisageables. De nombreux autres documents d'ONG appellent l'UE à changer d'attitude envers les APE et à ne plus pousser les feux de la libéralisation réciproque des échanges (voyez notamment Actionaid et al., 2004 ; CONCORD, 2004 ; Traidcraft, 2004).

En tout cas, selon les règles actuelles de l'OMC. Mais comme les règles de l'OMC, y compris celles relatives aux accords commerciaux régionaux, font actuellement l'objet d'une renégociation dans le cadre du Cycle de Doha, personne ne peut garantir que ces règles prévaudront encore le jour où les nouveaux accords commerciaux ACP-UE entreront en vigueur. La compatibilité avec les règles de l'OMC est une cible mouvante. C'est sur cette base que les partisans d'APE très souples et non réciproques revendiquent un changement radical de la libéralisation réciproque au titre d'un APE.

Deux facteurs limitent toutefois l'assise de cette approche radicalement nouvelle des APE. Tout d'abord, les membres de l'OMC ne sont apparemment pas disposés à introduire de nouvelles règles fondamentales pour les régimes commerciaux préférentiels (voyez le point 3.2.3). Un deuxième facteur, qui ne dépend nullement de l'éventualité d'une réforme radicale des règles de l'OMC, soutient le concept de réciprocité inscrit dans les APE : l'Accord de Cotonou lui-même, qui stipule que les parties UE et ACP « supprimeront progressivement les entraves aux échanges entre elles » (article 36§1 de l'AC). Pris ensemble, les articles 36§1 et 37§1 de l'AC impliquent que les APE comporteront une libéralisation réciproque des échanges entre l'UE et les ACP.

Si les APE peuvent prendre diverses formes, qui vont de la réciprocité totale à la non-réciprocité entre les parties, pourquoi alors envisager explicitement la possibilité d'alternatives (article 37§6 de l'AC) ?

Pour clarifier le débat, il paraît donc judicieux d'opérer la distinction entre deux types d'accords commerciaux :

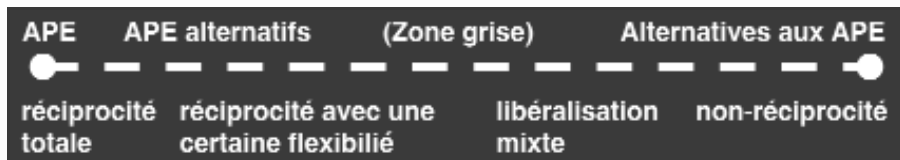
- (a) les APE, qui englobent (certains éléments de) la réciprocité dans la libéralisation de l'essentiel des échanges entre les parties ;
- (b) les accords alternatifs, qui pourraient couvrir un plus large éventail de possibilités, affranchies de l'exigence de réciprocité.

Telle est l'approche que nous avons choisie pour cette étude. En suivant l'approche des APE choisie par la Commission européenne, nous avons essayé de faire la distinction entre :

- (a) *les APE alternatifs*, c'est-à-dire les scénarios qui incorporent une certaine flexibilité par rapport à la façon, à l'étendue et aux conditions dans lesquelles intervient une libéralisation des échanges réciproque entre l'UE et les ACP, tout en restant conformes à l'article XXIV du GATT (dans sa forme actuelle ou révisée) ;
- (b) *les alternatives aux APE*, c'est-à-dire les scénarios qui s'écartent délibérément du principe de réciprocité et sortent du champ d'application de l'article XXIV du GATT.

Dans la pratique cependant, la méthode de classement des scénarios envisagés n'est pas aussi évidente. La meilleure solution consiste à envisager les scénarios possibles selon un continuum, qui va de l'APE avec réciprocité totale à un bout du spectre aux alternatives aux APE (accords commerciaux non réciproques) à l'autre bout du spectre, en passant par les APE alternatifs et une zone grise.

**Figure 1 : Quelques scénarios d'APE alternatifs et d'alternatives aux APE**





# Chapitre 6

## Quelques scénarios alternatifs



## 6 Quelques scénarios alternatifs

Nous allons voir dans ce chapitre les principaux scénarios alternatifs qui ont été ou pourraient être envisagés. Nous commencerons par présenter les principales caractéristiques de chaque scénario, en mettant l'accent sur la dimension « accès au marché ». <sup>69</sup> Nous évaluerons ensuite brièvement la question de la compatibilité avec les règles de l'OMC et les implications sur le plan de l'intégration régionale. Nous terminerons par quelques remarques au sujet de la dimension développement, de la place laissée à l'espace politique et de la faisabilité politique de chaque scénario, sans toutefois nous aventurer sur le terrain des plus vastes effets économiques et développementaux escomptés.

Pour une question de clarté et de simplicité, nous avons classé les scénarios envisageables selon les deux grandes catégories décrites précédemment : les APE alternatifs (qui sont conformes à l'article XXIV du GATT ou à une version révisée de celui-ci) seront repris sous le point 6.1, et les alternatives aux APE (qui échappent au champ d'application de l'article XXIV du GATT) sous le point 6.2.

Veuillez noter que notre étude n'envisage pas, au titre d'APE alternatifs et d'alternatives aux APE, des scénarios dans lesquels les configurations géographiques seraient différentes des six régions déterminées par les ACP eux-mêmes.<sup>70</sup>

### 6.1 Scénarios d'APE alternatifs

Le principe de base de tout scénario d'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.

---

69 Nous examinerons brièvement d'autres aspects commerciaux et en rapport avec le commerce au point 6.1, dans le cadre d'un scénario étalon.

70 Deux exemples d'autres configurations géographiques : 1) un APE UE-Pacifique qui ne serait formé que des membres du Melanesian Spearhead Group Trade Agreement (Fidji, la Papouasie Nouvelle-Guinée, les Îles Salomon et Vanuatu) ; 2) la dissolution de l'APE de la SADC pour inclure le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland dans un accord de commerce, de développement et de coopération élargi à l'Afrique du Sud. Dans cette hypothèse, comme le suggère Roux (2005), la Tanzanie, l'Angola et le Mozambique (qui sont des PMA) pourraient négocier avec le groupement Afrique de l'Est et australe ou opter pour le traitement TSA.

### 6.1.1 Scénario étalon : l'APE de base défendu par l'UE

En théorie, qui dit accord de libre-échange dit échanges libres entre les parties. En pratique, c'est néanmoins rarement le cas. Si l'hypothèse d'échanges totalement libres a souvent été envisagée par les études d'impact pour une question de simplicité (voyez le point 4.1), les ALE ne prévoient généralement qu'une libéralisation partielle (c'est-à-dire inférieure à 100%) des échanges entre les parties. Autrement dit, dans les ALE, la dérogation à la libéralisation (mesurée en termes de valeur des échanges ou de lignes tarifaires) constitue plus souvent la règle que l'exception. Cela vaut également pour les APE.

Pour déterminer un point de comparaison aux APE alternatifs et alternatives aux APE, il est donc préférable de se baser sur la vision de l'APE défendue par l'UE.

#### ***Principales caractéristiques***

L'APE de base proposé par l'UE est un accord global de libre-échange (ALE+) qui recouvre les échanges de marchandises (y compris les produits agricoles) et les services, les questions commerciales et liées au commerce d'accès au marché ainsi que les mesures réglementaires de « derrière la frontière ».

Pour la Commission européenne, un APE, à l'image de n'importe quel ALE, devrait se traduire par une libéralisation de 90% de la valeur totale des échanges entre les parties. C'est exactement ce que l'UE entend par « l'essentiel des échanges » visé à l'article XXIV du GATT. Comme nous l'avons vu au point 3.1.1, l'UE applique une approche asymétrique favorable aux pays en développement, en tenant compte de la balance commerciale entre les partenaires.

Comme vous le montre la Figure 2, la balance commerciale entre l'UE et le groupe des pays ACP n'est que légèrement déficitaire, ce qui laisse à penser qu'au cas où l'UE libéraliserait 98% à 100% de ses échanges, l'ensemble des ACP devraient libéraliser en moyenne moins de 80% de leurs échanges avec l'UE. La situation varie toutefois d'une région ACP à l'autre, puisque l'Afrique de l'Ouest et les Caraïbes ont une balance commerciale légèrement déficitaire vis-à-vis de l'UE, alors que d'autres régions ont une balance commerciale excédentaire (voyez la Figure 3). Partant de ces chiffres, la Commission européenne a estimé que pour se conformer

aux critères de compatibilité avec les règles de l'OMC, les régions ACP devraient libéraliser au moins 67% à 83% de leurs échanges avec l'UE, comme vous le montre le Tableau 3. La période de transition pour la mise en œuvre de cette libéralisation pourrait atteindre 10, 12, voire même 15 ans.

S'agissant des questions en rapport avec le commerce, la Commission européenne a dressé une liste de souhaits très complète, où figurent notamment les normes techniques et de sécurité, l'investissement, la facilitation des échanges, la politique concurrentielle, les marchés publics, les normes et les politiques en matière de travail et d'environnement, la propriété intellectuelle et la protection des données. L'inclusion spécifique de chacun de ces thèmes et le champ d'application de l'accord dépendront toutefois de l'issue des négociations en cours pour chaque APE régional. Dans le contexte de cette étude, l'inclusion ou non de questions spécifiques liées au commerce dans le nouvel accord commercial ne nous paraît donc pas devoir être retenu pour la définition d'un scénario d'APE alternatif.

Une approche plus modeste consisterait à envisager tous les ALE récemment conclus entre l'UE et des pays en développement, et, pour chacune des questions à inclure dans un APE, à sélectionner les dispositions les moins contraignantes et les moins ambitieuses, partant du principe que les pays ACP sont moins développés et ont donc besoin de plus de flexibilité que n'importe quel pays développé ayant jamais conclu un ALE avec l'UE (les pays méditerranéens, l'Afrique du Sud, le Mexique, le Chili, par exemple). Ce type d'accord a été baptisé « APE Frankenstein ».<sup>71</sup>

C'est à l'aune de l'APE proposé par l'UE et de cet APE modeste (« l'APE Frankenstein ») qu'il convient d'évaluer les autres scénarios, c'est-à-dire les APE alternatifs et les alternatives aux APE.

### ***Compatibilité avec les règles de l'OMC***

À maintes reprises, la Commission européenne a insisté sur le fait qu'il fallait arriver à un accord totalement conforme aux règles de l'OMC. Au bout du compte, n'importe quel APE alternatif, compatible avec les règles de l'OMC, serait acceptable pour l'UE. L'UE propose actuellement un cadre ambitieux pour l'APE, qui

---

71 Terme suggéré par Chris Stevens.

semble parfaitement compatible avec le sens généralement donné et la pratique suivie jusqu'ici par l'UE s'agissant des exigences de compatibilité avec les règles de l'OMC auxquelles doit se conformer toute ALE.

### ***Intégration régionale***

L'UE entend consolider et renforcer le processus d'intégration régionale des six régions ACP qui négocient un APE. Les APE doivent contribuer à élargir et à mieux intégrer les marchés ACP régionaux ainsi qu'à renforcer l'engagement envers – et la crédibilité de – l'agenda d'intégration, élément essentiel à la stimulation des investissements. L'approche suivie par l'UE lance malgré tout de sérieux défis au processus d'intégration régionale des ACP. Les APE risquent de faire dérailler l'intégration régionale en imposant un rythme trop rapide par rapport aux réalités politiques et socio-économiques de certaines régions et en mettant leurs capacités en surrégime. Ils risquent également de créer des tensions dans les régions qui partagent en partie les mêmes membres (notamment dans la sous-région Afrique de l'Est et australe) ou dont les membres concluent un APE en fonction d'intérêts divergents.

### ***Place laissée au développement et à l'espace politique***

L'approche proposée par l'UE se fonde sur des postulats de développement déterminés par le marché, avec la création d'un environnement commercial libéral propre à stimuler la croissance et les investissements.<sup>72</sup> Sous sa forme actuelle, cette approche esquivait cependant toutes les considérations économiques, structurelles et institutionnelles que la Commission européenne préférerait aborder au titre du pilier développement de l'Accord de Cotonou, loin de tout lien contraignant et officiel avec l'agenda des APE. L'ampleur des APE proposés par l'UE limiterait l'espace politique dont les pays ACP disposeraient pour poursuivre des politiques plus interventionnistes visant à stimuler la compétitivité de leurs industries et le développement durable endogène de leurs économies. L'impact que les ACP pourraient finalement avoir sur le développement dépendrait par conséquent du contenu spécifique de l'APE, de même que de la possibilité et de la capacité des ACP à adopter un cadre réglementaire adéquat dans l'APE afin de promouvoir la croissance et le développement au travers des forces du marché tout en assurant une transformation et une adaptation en douceur de leurs économies pour contribuer à l'allègement de la pauvreté et à un développement durable.

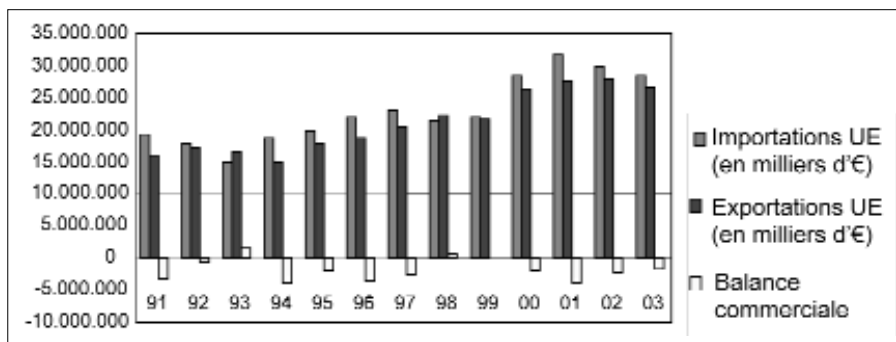
---

72 Voyez Commission européenne (2005c) et le point 4.2.1.

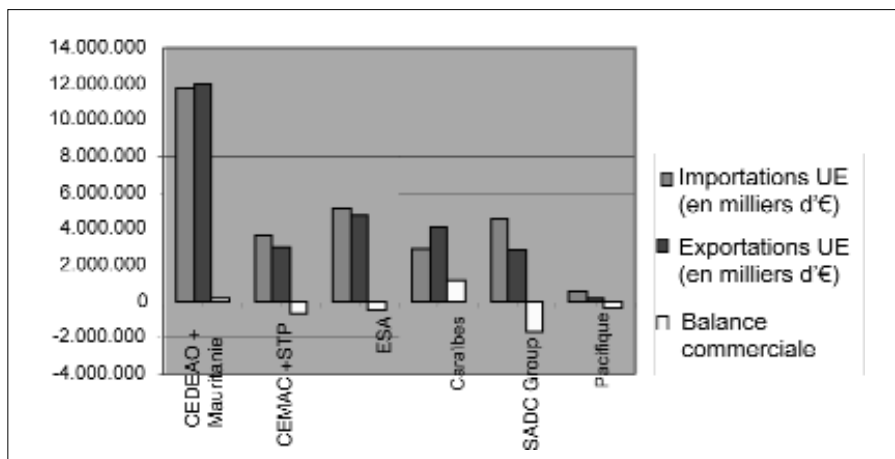
**Faisabilité politique**

L'UE ne manque ni d'arguments persuasifs, ni de moyens de pression. Elle est arrivée à imposer la négociation d'APE à des pays ACP au départ réticents, et un cadre des APE calqué sur son propre agenda. Les négociations avancent dans le sens voulu par l'UE, avec la participation active et officielle de toutes les régions ACP, alors que le contenu spécifique de chaque APE doit encore être négocié. Et alors que cette situation pourrait entraîner un raidissement des positions respectives, les milieux officiels s'attendent à la conclusion d'APE. Reste à voir, cependant, jusqu'à quel point les négociations auront altéré la façon dont l'UE envisage les APE (si tant est que ce soit le cas) et si tous les pays et régions ACP signeront finalement un APE. Une incertitude qui rend l'analyse des APE alternatifs et alternatives aux APE d'autant plus pertinente.

**Figure 2: Balance commerciale de l'UE avec le groupe de pays ACP: 1991-2003**



Source : Maerten (2005).

**Figure 3 : Balance commerciale entre l'UE et les régions ACP (2003)**

Source : Maerten (2005).

**Tableau 3 : Part (en pour cent) de la valeur des échanges que les régions ACP doivent libéraliser pour atteindre le seuil minimum fixé par l'UE en vue de la compatibilité avec les règles de l'OMC**

Régions APE	Valeur des échanges
Caraïbes	83%
Afrique de l'Ouest	81%
Afrique orientale et australe	80%
Afrique centrale	79%
Afrique australe	76%
Pacifique	67%

Source : Maerten (2005).

### 6.1.2 Le concept d'APE « allégé »

#### **Principales caractéristiques**

Une approche minimaliste des APE consisterait à se concentrer dans un premier temps sur une ouverture des marchés ACP jusqu'au seuil minimum à atteindre pour être compatible avec les règles de l'OMC. Dans un deuxième temps, selon le rythme et l'amplitude voulus par les pays ACP eux-mêmes, les négociations avec l'UE pourraient se centrer sur une approche à long terme destinée à résoudre les

problèmes de capacités du côté de l'offre ACP et à instaurer de véritables marchés régionaux opérationnels. Cette démarche pourrait être suivie d'une nouvelle libéralisation du côté des ACP, afin de stimuler davantage leur compétitivité régionale.

Cette approche pragmatique, que l'Ambassadeur de Maurice a proposée à l'UE et qui est soutenue par ERO,<sup>73</sup> permettrait à tous les pays ACP de conserver et d'améliorer leur accès aux marchés de l'UE après 2007, tout en cherchant à limiter les effets potentiellement négatifs d'une libéralisation importante de leur côté. D'après les estimations de la Commission européenne, les régions ACP devraient libéraliser de 76% à 83% de leurs échanges au minimum (67% pour le Pacifique) (voyez le Tableau 3). Mais plusieurs interprétations des règles actuelles de l'OMC s'affrontent. Les partisans de cette approche minimaliste soutiennent que pour se conformer à l'article XXIV du GATT, un ALE pourrait exiger, par exemple, qu'une moyenne de 85% des produits soient couverts, avec une période de transition de 17 ans. Pour autant que l'UE accorde un accès en franchise de droits à tous les pays ACP (selon les modalités de l'initiative TSA pour les PMA), comme le suggère le scénario des APE « allégés », les ACP ne devraient en principe éliminer leurs tarifs que sur 50% à 60% seulement de leurs importations sur une période de 20 ans, d'après ERO (2005a, p.2).

Comme cette approche permettrait d'exclure la plupart des marchandises actuellement protégées par des tarifs élevés et comme elle n'exigerait la suppression des tarifs que sur les marchandises faiblement taxées, elle n'aurait que très peu d'effets négatifs sur la constitution de capacités régionales en vue d'approvisionner les marchés régionaux.

### ***Compatibilité avec les règles de l'OMC***

Le scénario des APE « allégés » essaie manifestement de donner un sens extrême à la notion de flexibilité des règles de l'OMC. Bien qu'il ne semble pas irréaliste de croire qu'une couverture des produits à 85% soit acceptable au titre de l'article XXIV du GATT, l'asymétrie proposée, de l'ordre de 50% à 60%, rendrait la libéralisation des échanges par les pays ACP concernés plutôt marginale. On ne sait pas très bien comment ces seuils très faibles sont calculés, ni comment ils pourraient être jugés compatibles avec les règles de l'OMC, tout comme l'allongement des périodes de transition, d'ailleurs. Étant donné qu'une libéralisation marginale est

---

73 Voyez Aprovev et al. (2005a ; 2005b) ou encore ERO (2005a ; 2005b), par exemple.



de facto contraire à l'intention d'un ALE,<sup>74</sup> elle pourrait facilement être contestée par les autres membres de l'OMC. Mais comme aucun ALE n'a jamais été contesté par l'OMC jusqu'à présent, et comme le volume des échanges entre les parties concernées reste très faible, cette interprétation très large des règles de l'OMC pourrait indirectement profiter de la passivité des autres membres de l'Organisation.

### ***Intégration régionale***

Les défenseurs de cette option prétendent qu'en limitant l'agenda des négociations à fin 2007, on pourra laisser de côté un agenda APE complexe (lourd ?) pour se concentrer sur un partenariat de coopération économique ACP-UE qui soutient et instaure de véritables marchés régionaux. On notera avec intérêt que la CEA (2005a) arrive à peu près à la même conclusion : pour que les APE engendrent des avantages significatifs, il faut d'abord miser sur le renforcement d'une vraie intégration régionale avant de songer à une ouverture significative des marchés vis-à-vis de l'UE. Les négociations sur les questions en rapport avec le commerce (les investissements, la concurrence, etc.) et la suite de la libéralisation des marchés pourraient se faire après 2008.

### ***Place laissée au développement et à l'espace politique***

En ne touchant pratiquement pas au régime des échanges des pays ACP, cette option préserve « l'espace politique » de ces derniers et leur permet de poursuivre des politiques actives de renforcement de leurs capacités d'offre, à l'abri de toute concurrence significative de l'UE. Mais en même temps, en optant pour une libéralisation minimale, surtout dans les secteurs qui seraient les plus affectés (c.-à-d. ceux qui sont le plus protégés par de fortes entraves aux échanges), la solution des APE « allégés » priverait les économies ACP de la plupart des avantages économiques potentiels découlant d'une libéralisation des échanges.

Le scénario des APE « allégés » ne remet pas en cause le postulat général selon lequel un accord global qui irait plus loin que les questions habituelles d'accès au marché au sens de l'article XXIV du GATT pourrait avoir des effets bénéfiques sur le développement des ACP. Il conteste essentiellement la vitesse et l'échelonnement

---

74 Vous trouverez au point 7.2.1 plusieurs scénarios de couverture des produits qui entraînent une réduction très limitée des tarifs.

du processus. En diminuant d'un cran le volet commercial des APE, ce scénario veut permettre aux pays ACP de renforcer d'abord leurs marchés régionaux. Si les APE sont censés fournir la motivation nécessaire à la promotion d'une stratégie commerciale favorable au développement et à l'intégration économique, comme le prétend la CE, ne risque-t-on pas malgré tout de perdre cette dynamique à la fin de 2007, une fois instauré le nouvel ALE minimaliste et compatible avec les règles de l'OMC ? Peut-on croire qu'après 2008, les ACP voudront adopter de nouvelles mesures liées au commerce en complément de l'APE « allégé » afin de promouvoir leur développement ?

### ***Faisabilité politique***

Tant qu'il est conforme aux règles de l'OMC, un APE « allégé » devrait être acceptable pour toutes les parties. Il entamerait toutefois sérieusement le capital politique des pays ACP qui voudraient élargir le champ d'application et la couverture de cet APE après 2008. En effet, les négociations commerciales classiques sont affaires de marchandages tels que : je fais des concessions sur ce point (ce qui généralement veut dire j'ouvre mon marché ou j'accepte de négocier un sujet qui t'intéresse) pour autant que tu fasses des concessions sur tel autre point. Ces marchandages sont monnaie courante, aussi bien dans les négociations multilatérales que bilatérales. Dans le cas des APE, l'UE essaie de mener la barque des négociations en demandant aux ACP d'ouvrir leurs marchés et de prendre des engagements sur d'autres questions commerciales ou en rapport avec le commerce. La principale « concession » (pour reprendre un terme de marchandage) que les ACP puissent faire, c'est de proposer à l'UE une ouverture réciproque de leurs marchés. Une fois la chose conclue dans le cadre d'un APE « allégé », que restera-t-il du pouvoir de marchandage des ACP, déjà si faible au départ ? Comment pourront-ils obtenir des concessions de l'UE sur les questions liées au commerce qui leur importent ? Et comment pourront-ils obtenir de l'UE, comme ils le demandent aujourd'hui, qu'elle prenne des engagements contraignants pour soutenir le développement et l'ajustement commercial et accompagner l'élimination des entraves aux échanges qui frappent les importations communautaires ? En découplant les dossiers, les ACP ne risquent-ils pas de perdre tous les moyens de pression dont ils disposent dans les négociations ?

En d'autres termes, un APE « allégé » risque de ne pas tenir ses promesses en matière de développement parce qu'il établit une scission dans les négociations, entre l'ouverture des marchés d'une part et les questions commerciales et en rapport avec le commerce (y compris le renforcement des marchés régionaux, le développement des capacités et l'offre de mesures d'accompagnement) d'autre part. C'est évidemment un faux problème si, comme le prétendent de nombreux sceptiques, les APE sous la forme actuellement envisagée ne sont de toute façon pas en mesure de tenir leurs promesses en matière de développement.

### 6.1.3 APE assortis explicitement d'un TSD

#### *Principales caractéristiques*

Une des façons de permettre à un APE de répondre aux préoccupations de développement consiste à y introduire autant de flexibilité que possible sous la forme d'un traitement spécial et différencié (TSD) inscrit noir sur blanc. Cela peut se faire dans le cadre des règles actuelles de l'OMC ou en amendant l'article XXIV du GATT. La portée et la nature des questions en rapport avec le commerce traitées par cet APE devraient également témoigner des différents niveaux de développement et des différentes préoccupations des ACP.

#### *Compatibilité avec les règles de l'OMC*

Vu les règles actuelles, on pourrait essayer de convaincre l'UE de modifier les critères de compatibilité OMC qu'elle s'est elle-même définie. Autrement dit, l'UE pourrait abaisser le seuil de « l'essentiel des échanges » à 85% ou à 80% de la valeur des échanges entre les parties, ou adopter une autre formule basée sur la couverture des lignes tarifaires, par exemple (ce qu'on appelle la formule australienne). De même, elle pourrait envisager des périodes de transition plus longues, au-delà de la limite des 10 à 12 ans, comme c'est le cas pour certains produits dans d'autres accords régionaux (15 ans, par exemple, pour certaines dispositions de l'ALENA, et jusqu'à 18 ans dans les ALE entre les USA et l'Australie). L'argument consisterait à dire que puisque dans les faits, le Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC ne contrôle pas les ALE notifiés à l'OMC et qu'aucun ALE n'a été contesté à l'OMC,<sup>75</sup> les ACP et l'UE pourraient se servir de la flexibilité implicite de l'article XXIV du GATT pour injecter un certain niveau de TSD et de flexibilité dans

---

75 Voyez, par exemple, Crawford et Fiorentino (2005) ainsi que Mavroidis (2005).

les APE. Après tout, plusieurs ALE opérationnels ne se conforment pas à l'interprétation que l'UE donne de l'article XXIV du GATT, alors pourquoi les ACP devraient-ils se soucier plus que d'autres membres de l'Organisation de la compatibilité avec les règles de l'OMC ? À partir du moment où l'UE et les ACP acceptent cette approche pragmatique, la flexibilité peut être facilement introduite dans un APE. Le principal revers de cette approche est l'incertitude qui s'y rattache : plus il y aura de flexibilité dans un APE, plus il y a de risques de voir un membre de l'OMC exaspéré le contester devant l'Organe de règlement des litiges.

Le Groupe ACP préférerait suivre une autre voie : que l'article XXIV du GATT soit explicitement révisé durant les négociations sur les règles de l'OMC du Cycle de Doha, comme nous l'avons vu au point 3.2.1.<sup>76</sup> Au fond, cette proposition des ACP tente d'apporter une certitude juridique à une interprétation souple de l'article XXIV du GATT, qui reconnaîtrait explicitement les aspects de développement et le TSD, en autorisant noir sur blanc des seuils plus bas et / ou une méthodologie favorable aux PED dans la définition des critères à appliquer pour « l'essentiel des échanges » et par l'extension de l'éventuelle période de transition pour la mise en œuvre d'un ALE à minimum 18 ans pour les PED.

### ***Intégration régionale***

Théoriquement, une meilleure prise en compte des préoccupations de développement de chacune des parties devrait faciliter le dégagement d'un consensus régional autour des positions et des résultats des négociations. La reconnaissance explicite d'un TSD dans un APE pourrait donc faciliter le processus d'intégration régionale dans chaque région. Cela passe néanmoins par une bonne coordination des positions régionales et par un accord sur les dispositions du TSD, sur la base de critères objectifs et transparents. Dans le cas contraire, des tensions pourraient apparaître dans une région, surtout si un TSD est accordé de manière arbitraire à un seul pays ou aux pays qui ont le plus de pouvoir de marchandage (ou les négociateurs les plus doués), au détriment des économies vraiment faibles et vulnérables.

### ***Place laissée au développement et à l'espace politique***

La proposition des ACP de revoir les règles de l'OMC permettrait de conclure un APE

---

76 Certains négociateurs ACP établissent un lien direct entre la tentative d'amendement de l'article XXIV par les ACP et l'inclusion dans l'article 37§7 de la formule « tout en restant conformes aux règles de l'OMC en vigueur à cette date » qu'ils avaient défendue pendant la négociation de l'Accord de Cotonou.

assorti d'un TSD, qui serait dans l'esprit des APE voulus par l'UE, ouvrirait les perspectives de développement dont parle la Commission européenne et répondrait à l'attente des ACP d'une prise en compte de leurs besoins de développement spécifiques. Il permettrait en outre de poursuivre les objectifs de développement de manière plus flexible en tirant pleinement parti du caractère imprécis de l'article XXIV du GATT.

### ***Faisabilité politique***

La majorité des membres de l'OMC n'est, pour l'instant, pas favorable à une révision de fond (par opposition à une révision de procédure) des dispositions de l'article XXIV du GATT. Vu la dynamique du Cycle de Doha, il se pourrait toutefois que les esprits changent au cours des mois à venir et qu'ils soutiennent certaines préoccupations des ACP. Initialement opposée à l'introduction explicite d'un TSD dans l'article XXIV du GATT, la Commission européenne a récemment annoncé qu'elle était disposée à envisager l'introduction explicite de considérations de développement dans la règle de l'OMC relative aux ACR. Reste à voir jusqu'à quel point ceci peut affecter le résultat final des négociations des APE.

## 6.1.4 Des dispositions contraignantes pour une libéralisation liée au développement

### ***Principales caractéristiques***

D'autres ONG, comme Oxfam International, suggèrent un autre scénario<sup>77</sup> : l'introduction de « seuils » de développement contraignants dans le calendrier de libéralisation des PED qui concluent un ALE. Ces calendriers de libéralisation ne dépendraient plus seulement de chronogrammes prédéterminés mais du franchissement de certains seuils de développement en prélude à une nouvelle phase de libéralisation.

Une variante de cette approche consisterait à asservir mutuellement les calendriers de réduction tarifaire et la fourniture de la coopération au développement inscrite dans l'APE. Les ONG et les gouvernements ACP disent que les APE doivent être des outils au service du développement, mais que comme ils s'accompagnent

---

<sup>77</sup> Jusqu'ici, ce genre de proposition s'est surtout entendue en marge des négociations à l'OMC ; voyez par exemple Oxfam (2002, p.20).

de coûts d'ajustements élevés, l'aide au développement et la mise en œuvre des APE doivent aller de pair. Pour certains pays ou régions, cela pourrait vouloir dire que des éléments spécifiques de cette aide liée au commerce devraient être fournis avant de procéder à la libéralisation des échanges (le renforcement des systèmes d'administration / de perception des taxes, par exemple, là où l'on s'attend à une très forte baisse des recettes suite à celle des tarifs). Pour arriver à une plus grande cohérence et à une plus grande complémentarité entre le contenu à caractère commercial des APE, les mesures d'accompagnement et d'ajustement nécessaires, et la fourniture réelle et en temps et heure de l'appui, l'UE prendrait des engagements contraignants en termes de coopération au développement. Cet accord permettrait à un pays ACP de ne passer à la phase suivante de la libéralisation de ses échanges qu'après avoir effectivement reçu l'aide promise pour la phase en cours.

Cette idée d'un couplage contraignant entre la libéralisation voulue par les APE et la disponibilité des ressources destinées à la coopération au développement et/ou au franchissement des seuils de développement est récemment apparue dans un document de travail du Parlement européen consacré à l'impact de développement des APE. Dans son rapport, la présidente de la commission du développement du PE déclare (Morgantini, 2005, p.4) :

« L'ensemble des charges [liées à un APE] nécessiteront vraisemblablement un financement supplémentaire allant au-delà des chiffres actuellement envisagés dans les perspectives financières ou dans le 10<sup>ème</sup> FED. À cet égard, il serait utile d'intégrer dans les négociations des APE des incitants visant à garantir qu'une phase ne débute pas avant que les ressources ne soient disponibles ou tant qu'un résultat particulier n'a pas été atteint. »

### ***Compatibilité avec les règles de l'OMC***

Un scénario dans lequel la libéralisation des échanges serait conditionnée (soit à la fourniture d'un appui au développement, soit au franchissement de seuils de développement) n'est évidemment pas compatible avec les règles actuelles de l'OMC en matière d'ACR.<sup>78</sup> Il paraît peu probable que ces dispositions contraignantes pour une libéralisation liée au développement apparaissent dans une version révisée de l'article XXIV du GATT, car la nature libre-échangiste d'un ALE serait soumise à des

critères de développement et, à tout le moins en partie, au bon vouloir des partenaires de l'ALE. De telles dispositions se prêteraient aux abus, surtout de la part de partenaires qui chercheraient à déguiser un accord préférentiel ou une libéralisation partielle en ALE.

### ***Intégration régionale***

Les conséquences d'un tel scénario sur l'intégration régionale dépendent du niveau où se prennent les engagements contraignants. Pour autant qu'ils soient pris au niveau régional, et s'appliquent de manière cohérente à l'ensemble des pays membres, ils ne devraient pas avoir d'incidence négative, à moins que les dispositions contraignantes ne limitent la portée de la libéralisation régionale. Mais dans la mesure où l'allongement des délais d'intégration régionale se justifient par des préoccupations de développement (atteindre les seuils de développement), un rythme d'intégration régionale plus lent pourrait être perçu comme finalement bénéfique pour le développement de la région.<sup>79</sup> À l'inverse, des seuils de développement déterminés sans aucune coordination pourraient compromettre la cohérence du processus d'intégration régionale, mettant de fait plusieurs pays membres sur la touche (comme nous l'avons vu pour le scénario décrit au point 6.1.3).

### ***Place laissée au développement et à l'espace politique***

Théoriquement, les seuils de développement contraignants et les promesses de soutien, pour autant qu'ils soient convenablement définis, constituent la meilleure garantie d'un APE au service du développement. Toute la difficulté consistera cependant à définir les critères de seuil et/ou d'accompagnement qui seront les plus propices au développement des économies ACP.

78 Il convient toutefois de noter que l'on retrouve à peu près cette idée de « libéralisation conditionnelle » dans les mécanismes de sauvegarde actuels de l'OMC (mais de manière inverse, en autorisant un pays à suspendre temporairement la libéralisation, tant que les niveaux d'importation menacent la stabilité de sa balance des paiements) ou dans l'idée des « produits spéciaux » proposée dans le cadre des négociations multilatérales sur l'agriculture (qui autoriserait les pays en développement à exonérer de réduction tarifaire les produits revêtant une importance stratégique pour eux). Cette « importance stratégique serait liée à des indicateurs statistiques tels que le nombre d'agriculteurs qui vivent de ce produit (voyez la liste des « produits spéciaux » proposée par le groupe des pays du G33 à [www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=77130](http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=77130). Un produit qui perdrait de son importance stratégique pourrait voir sa tarification baisser.)

79 L'intégration régionale ne doit pas être comprise comme une fin en soi, mais comme un moyen de promouvoir le développement. L'adaptation du rythme de l'intégration régionale aux contraintes des pays membres et à leurs objectifs de développement est une condition essentielle de sa réussite.

### ***Faisabilité politique***

Autant l'adoption de critères de développement, tels que nous les verrons au point 7.3, pourrait être soutenue par la plupart, sinon l'ensemble des parties prenantes, autant une ouverture des marchés ACP qui serait conditionnée par le franchissement de seuils de développement précis dans le cadre d'un APE devrait se heurter à une forte résistance, en particulier de l'UE, au prétexte qu'elle ne serait pas (et, dans le Cycle de Doha, ne risque sans doute pas de devenir) compatible avec les règles de l'OMC. Un plus large consensus pourrait néanmoins se dégager autour de cette approche pour certaines questions en rapport avec le commerce (comme la facilitation des échanges, la politique concurrentielle, certaines mesures d'investissement, etc.) qui ne sont liées directement ni au démantèlement des barrières tarifaires ni aux impératifs de l'OMC en vertu de l'article XXIV du GATT.

## 6.1.5 APE uniquement pour les ACP non-PMA

### ***Principales caractéristiques***

Les APE n'offrent pas le même attrait pour tous les pays ACP. Dans ce scénario, seuls les pays ACP non-PMA seraient parties à un APE. Les pays ACP moins avancés conserveraient tout simplement les avantages dont ils jouissent déjà au titre de l'initiative TSA du SPG de l'UE, qui leur donne un libre accès au marché communautaire.

### ***Compatibilité avec les règles de l'OMC***

Cette scission entre pays ACP PMA et non-PMA permettrait à tous les pays ACP de préserver ou d'améliorer leur accès aux marchés en vertu de régimes commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC. Les APE devraient appliquer les prescriptions relatives aux ACR de l'article XXIV du GATT, le régime TSA étant pour sa part un élément du SPG de l'UE qui répond aux exigences de la clause d'habilitation.<sup>80</sup>

### ***Intégration régionale***

Le principal inconvénient de cette option est d'hypothéquer gravement le processus d'intégration régionale des ACP, puisqu'il y aurait dans chaque région des pays (non-PMA) qui seraient parties à un ALE / un APE avec l'UE, et d'autres (PMA) qui

---

80 Le dispositif TSA est principalement couvert par l'article 2(d) de la clause d'habilitation, qui autorise qu'un « traitement spécial [soit] accordé aux pays en voie de développement les moins avancés dans le contexte de toute mesure générale ou spécifique en faveur des pays en voie de développement. »



maintiendraient leurs entraves aux échanges en provenance de l'UE. Difficile dans ces conditions d'imaginer la mise en œuvre d'un réel programme d'intégration régionale, quelle que soit la région ACP.<sup>81</sup> Une union douanière, par exemple, ne serait pas envisageable dans ce cas de figure, puisque tous les membres régionaux devraient appliquer le même tarif extérieur commun. La fixation de droits de douane différenciés pour les importations en provenance de l'UE en fonction de leur destination demanderait de facto l'établissement de règles d'origine et de contrôles aux frontières au sein de la région, ce qui va à l'encontre du principe même d'union douanière.<sup>82</sup>

### ***Place laissée au développement et à l'espace politique***

Ce scénario se concentre principalement sur l'accès classique aux marchés pour les marchandises, le principe selon lequel le nouvel accord commercial ACP-UE ne doit laisser aucun pays ACP dans une situation moins avantageuse que celle dont il bénéficiait dans le cadre de Cotonou et sur la question de la compatibilité avec les règles de l'OMC. En effet, les PMA des ACP bénéficient déjà de l'initiative TSA en vertu du SPG de l'UE et ne doivent donc pas accorder de réciprocité pour conserver leur accès préférentiel au marché communautaire, contrairement aux pays ACP du type non-PMA, qui ont besoin d'un nouveau régime commercial pour remplacer le système de préférences de Lomé/Cotonou.

En choisissant de se désister des APE au profit de l'option TSA, les PMA des ACP éviteraient les coûts d'ajustement et autres effets négatifs d'une libéralisation réciproque des échanges, qui seraient sans doute plus prononcés dans des pays plus pauvres. Avec des capacités de production, de développement des institutions et

81 Dans son rapport consacré aux accords commerciaux entre l'UE et les pays ACP, la commission du développement international de la Chambre des Communes note ce qui suit :

Le Secrétariat au développement international (DFID) considère que dans le cas où les PMA choisiraient de ne pas négocier un APE, l'intégration régionale s'en trouverait très, très compliquée. Nous ne pensons pas qu'il faille compliquer la vie des PMA. Le TSA devrait être une véritable option pour eux. Et ils ne devraient pas être tenus d'offrir un accès commercial réciproque à l'UE tant qu'ils n'ont pas quitté le statut de PMA. L'initiative TSA ne doit pas entrer en conflit avec les initiatives d'intégration régionale des ACP, surtout lorsqu'on sait toute l'importance qu'attache la DG Commerce à cette intégration. (Librement traduit, HCIDC, 2005, p.16, para.38)

Voyez également UK government (2005, p.5, para.11).

82 Ce cas de figure est toutefois possible dans la réalité, bien qu'il soit hautement indésirable. C'est le cas de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), où l'Afrique du Sud a conclu un accord de libre-échange avec l'UE (l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération) tandis que le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland, qui sont également membres de la SACU, bénéficient d'un accès préférentiel au marché de l'UE en vertu de l'Accord de Cotonou et sont en train de négocier un APE dans le cadre de la SADC.

des infrastructures généralement plus faibles, les pays les plus pauvres sont en effet moins aptes à jouer le jeu de la concurrence et à ajuster leurs économies dans un marché ouvert aux importations de l'UE ; ils sont donc plus susceptibles de pâtir des effets négatifs induits par l'introduction d'un accord de libre-échange réciproque.

Mais en choisissant l'initiative TSA, les PMA des ACP renoncent du même coup aux avantages potentiels d'un APE, comme le prétend l'UE.<sup>83</sup> TSA est en outre une initiative unilatérale de l'UE, qui fait partie de son SPG et qu'elle peut interrompre à tout moment. Les PMA des ACP n'ont par conséquent aucune garantie juridique qu'ils continueront de bénéficier ad vitam eternam d'un accès préférentiel au marché de l'UE, hors contingent et en franchise de droits, ce qui laisse planer un certain doute.

### ***Faisabilité politique***

Tous les pays ACP ont engagé la négociation d'un APE. Le désistement des PMA n'est donc officiellement pas à l'ordre du jour ; ce scénario reste néanmoins l'un des plus plausibles si quelques (ou l'ensemble des) PMA des ACP considéraient que leur intérêt se situe ailleurs que dans un APE. La Commission européenne, bien que défavorable à cette conclusion, ne s'y opposerait pas.

## 6.1.6 L'approche « à la carte » : le détricotage des APE

### ***Principales caractéristiques***

Ce scénario repose sur la variation des niveaux de développement au sein d'une même région ACP et sur l'existence d'intérêts économiques offensifs et défensifs variables suivant les pays. De nombreux négociateurs et gouvernements ACP ne cessent de répéter qu'un APE, quelle que soit sa forme, devra tenir compte de ces différences et y répondre par des aménagements appropriés en termes de flexibilité.

---

83 Les règles d'origine de l'initiative TSA sont en outre moins généreuses que celles du régime commercial de Cotonou (notamment en ce qui concerne le cumul), ce qui pourrait expliquer pourquoi les PMA des ACP recourent si peu à cette initiative, et que celles qui seront probablement inscrites dans les APE. Voyez Brenton (2003) pour les préférences accordées par l'UE aux PMA et Manchin (2005) pour celles accordées au non-PMA, de même que Brenton et Manchin (2003) ainsi que Naumann (2005, 2006) pour leur analyse des règles d'origine.

L'approche « à la carte », soutenue de vive voix par les pays ACP du Pacifique,<sup>84</sup> pousse cette flexibilité à l'extrême. Elle envisage la conclusion d'accords séparés pour chaque composante d'un APE (commerce des marchandises et des services, investissements, facilitation des échanges, d'éventuels accords sectoriels pour la pêche, etc.). Cette architecture souple propose à chaque pays ACP de choisir son menu « à la carte » : tous les pays d'une même région devraient signer un « accord-cadre » énonçant les principes qui régissent la relation APE, mais chacun d'eux serait libre de ne souscrire qu'aux « accords subsidiaires » pour lesquels il est disposé à s'engager. Les pays ACP du Pacifique, par exemple, affichent une grande hétérogénéité de taille, de niveau de développement, de revenus, de disposition à s'engager dans un accord de libre-échange réciproque et d'arguments à faire valoir dans les négociations. Il se pourrait donc que certains États ACP du Pacifique qui ne sont pas encore prêts à signer un accord de libre-échange réciproque des marchandises avec l'UE souhaite néanmoins conclure un accord sur la pêche, par exemple, et que d'autres qui sont disposés à instaurer le libre-échange sur les marchandises ne soient pas prêts à conclure un accord sur le commerce des services avec l'UE. Un système « à la carte » permettrait à tous les pays d'une même région de participer à un APE qui tiendrait compte de leur grande diversité et laisserait suffisamment de flexibilité pour contrer les effets potentiellement négatifs de la réciprocité.

### ***Compatibilité avec les règles de l'OMC***

Pour que ce scénario soit compatible avec les règles de l'OMC, les engagements de libéralisation réciproque seraient repris dans les accords subsidiaires relatifs au commerce des marchandises et au commerce des services. Ces accords seraient les seuls à être notifiés à l'OMC au titre de l'article XXIV du GATT.<sup>85</sup> En vertu de l'architecture « à la carte » de l'APE, « l'accord-cadre » exclurait, en revanche, tout engagement spécifique de libre-échange réciproque des marchandises et des services pour qu'il ne soit pas nécessaire de le notifier à l'OMC.

### ***Intégration régionale***

L'approche « à la carte » soulève des questions, tant à propos des parties constitutives que de l'architecture d'un APE régional. Le fait qu'un ou plusieurs pays d'une même région ACP puissent ne pas souscrire à l'accord subsidiaire sur le commerce

---

84 Voyez « Pacific Islands Forum Secretariat » (2004).

85 Voyez « Pacific Islands Forum Secretariat » (2004, p.24).

des marchandises ou des services (en se désistant très probablement, du moins temporairement, des dispositions du SPG/TSA) risque d'hypothéquer l'ensemble du processus d'intégration régionale. À supposer en outre que les ACP et l'UE conviennent que les éléments non commerciaux de l'APE puissent être dissociés de l'accord sur le commerce des marchandises et des services, on ne voit plus très bien pourquoi ces accords subsidiaires (investissements, facilitation des échanges, éventuels accords sectoriels pour la pêche, etc.) ne pourraient pas se négocier en dehors du cadre de l'APE, tout simplement. Une approche aussi souple du nouveau partenariat pourrait en effet se traduire par un détricotage complet des APE, les nouveaux accords envisagés par l'article 36 de l'Accord de Cotonou se réduisant aux échanges, tous les autres volets de la coopération étant traités en dehors des APE. Il s'agit donc d'analyser et de considérer avec soin l'impact et l'à-propos d'un tel scénario, surtout du côté des pays qui s'inquiètent vivement des effets potentiels d'un accès réciproque aux marchés. Comme nous vous l'avons déjà fait remarquer au sujet du concept d'APE « allégé » (point 6.1.2), la principale « concession » que les ACP puissent faire, c'est une ouverture réciproque de leurs marchés aux exportations européennes ; or une scission entre les composantes commerciales et non commerciales ne ferait qu'affaiblir le pouvoir de négociation des ACP dans leurs tractations avec l'UE.

### ***Place laissée au développement et à l'espace politique***

Un scénario « à la carte » qui conserverait les deux éléments (même sous des volets séparés) dans le même APE rendrait sans doute celui-ci plus attractif. Primo, pour ceux qui craignent que les APE ne soient synonymes que de réciprocité, de libéralisation des services et de questions de Singapour, l'approche « à la carte » serait un bon choix stratégique pour convaincre l'UE que ses engagements ne doivent pas seulement concerner l'ouverture des marchés dans le cadre des APE, mais aussi des domaines de développement comme les investissements, la facilitation / la promotion des échanges, les mesures de renforcement de la compétitivité et des accords sectoriels dans le tourisme ou l'agriculture. Secundo, ces APE auront plus de valeur pour les régions et pays qui exigent des dispositions fermes pour le traitement spécial et différencié, ainsi qu'une plus grande flexibilité afin de répondre à des intérêts économiques divergents et à différents niveaux de préparation à la réciprocité.

### ***Faisabilité politique***

La faisabilité politique de ce scénario reste incertaine. Coté ACP, on craint que d'éventuelles disparités de traitement entre les pays, du point de vue de l'accès au marché et des domaines non commerciaux, ne fassent voler les régions ACP en éclats. Côté UE, il n'est sans doute pas désirable de négocier différents sujets avec des groupes de pays variables au sein d'une même région.

## **6.1.7 APE national**

### ***Principales caractéristiques***

Les pays ACP ont tous choisi de se regrouper par région pour négocier les APE avec l'UE. Même les pays qui ne relèvent pas officiellement d'une entité régionale ACP, comme la Mauritanie en Afrique de l'Ouest et Sao Tome et Principe en Afrique centrale, ont décidé de passer par un groupement régional (respectivement la CEDEAO et le CEMAC) pour négocier. A priori, les APE devraient donc s'appuyer sur des processus d'intégration régionale, comme le prévoit l'Accord de Cotonou, et donc être une affaire régionale!

### ***Compatibilité avec les règles de l'OMC***

La conclusion des APE pourrait toutefois donner lieu à un autre scénario. Deux considérations entrent ici en jeu. Premièrement, l'argument légaliste. Même si les pays ACP ont choisi de négocier par région, aucun d'entre eux n'est membre d'une union douanière au sens de l'article XXIV du GATT.<sup>86</sup> Les régions ACP qui négocient des APE (CARIFOU, CEDEAO+, CEMAC+, Afrique de l'Est et australe, SADC- et Pacifique) ne constituent par conséquent pas des territoires douaniers au sens de l'article XXIV du GATT. Il s'ensuit que chaque pays ACP devra signer individuellement un APE avec l'UE et se conformer aux obligations de l'article XXIV du GATT.<sup>87</sup> Cette signature individuelle pourrait n'être qu'un simple point de procédure si les accords sont harmonisés au niveau régional en vertu d'un schéma d'APE régional.

86 Les rares unions douanières qui existent entre pays ACP (UEMOA, Communauté d'Afrique de l'Est, Union douanière d'Afrique australe, etc.) n'ont pas été notifiées à l'OMC au titre de l'article XXIV du GATT, mais bien de la clause d'habilitation, à l'exception notable de l'Accord du CARICOM, qui a été notifié en vertu de l'article XXIV du GATT comme accord intérimaire en vue de la formation d'une union douanière (L/4083 du 14 octobre 1974).

87 Dans le cas d'APE nationaux, il y aurait un autre problème juridique de conformité aux règles de l'OMC pour les 23 pays ACP qui ne sont pas membres de l'Organisation. Quelles sont les obligations d'un pays qui n'est pas membre de l'OMC dans un ALE bilatéral ? Quel sens recouvre l'expression « compatible avec l'OMC » dans ce cas ?

Le fait de devoir notifier chaque APE, par pays, à l'OMC pourrait néanmoins être lourd de conséquences. Le point de référence (surtout pour déterminer le seuil de « l'essentiel des échanges », le degré d'asymétrie, la couverture des produits et la période de transition) devrait se situer à l'échelon national, et non régional. Suivant la situation, on pourrait donc avoir soit une plus grande flexibilité pour les pays qui souhaitent un TSD dans leur APE, soit des contraintes plus rigoureuses. Il faudrait donc une analyse au cas par cas. Curieusement, ce point n'a encore jamais été évoqué par les négociateurs des deux parties, qu'ils soient ACP ou UE.

### ***Intégration régionale et faisabilité politique***

La deuxième considération est de nature stratégique. Bien que tous les pays ACP aient choisi de négocier les APE au niveau régional, l'un d'entre eux pourrait parfaitement se retirer des négociations commerciales, soit pour négocier une alternative aux APE, soit pour conclure un APE à des conditions qui lui seraient propres. C'est ici que les singularités nationales risquent de changer la donne. Les économies petites et vulnérables pourraient être tentées de conclure un APE « national » qui corresponde mieux à leurs besoins et à leur conjoncture. La proposition des ACP du Pacifique va dans le même sens, puisque les APE « à la carte » peuvent parfaitement se traduire par des accords nationaux entre les pays du Pacifique et l'UE, sous la houlette d'un APE générique régional. La taille et le pouvoir de négociation de ces économies sont probablement aussi des facteurs clés. Si le Nigeria se désistait de l'APE de la CEDEAO, par exemple, il est fort probable que l'UE conclurait avec cette puissance économique régionale un APE spécifique, en marge de celui de la CEDEAO. Sauf à être coordonnés au niveau régional, comme le propose le scénario « à la carte » des pays ACP du Pacifique, des APE nationaux risquent de perturber fortement l'intégration régionale, pour des raisons analogues à celles évoquées au point 6.1.5 (PMA qui choisiraient l'initiative TSA plutôt qu'un APE).

## 6.1.8 Un APE tous-ACP

### ***Principales caractéristiques***

Après la signature de l'Accord de Cotonou, quelques pays et régions ACP ont passé beaucoup de temps à plaider la cause d'un APE tous-ACP, idée finalement rejetée par l'Afrique centrale et de l'Ouest, de même que par l'UE. En guise de compromis, il fut décidé que les négociations des APE débuteraient en septembre 2002 par une

phase initiale tous-ACP, en prélude à une deuxième phase de négociations régionales. Cette première phase tous-ACP n'a pas réussi à faire avancer grandement les négociations, d'où une perte de confiance dans l'approche tous-ACP. À mesure que les négociations s'intensifiaient au niveau régional, les régions ACP se sont toutefois aperçu qu'elles restaient souvent confrontées aux mêmes problèmes et ont donc amorcé des négociations inter-régionales informelles plus intensives.<sup>88</sup> Certaines voix se sont élevées pour appeler à plus d'unité entre les pays et les régions ACP, notamment sur les questions d'intérêt commun qui figurent dans le projet de Directives ACP pour les négociations d'APE (2002).<sup>89</sup> Ces considérations pourraient amener les ACP à signer un accord-cadre de partenariat économique commun à toutes les régions.

Sur le continent africain, le renforcement de l'agenda de l'Union africaine a impulsé une dynamique forte en faveur d'une plus grande coordination entre régions ACP à propos du contenu des APE. En effet, la conclusion d'APE très différents d'une région africaine à l'autre nuirait gravement à l'objectif d'intégration économique panafricaine poursuivie sous l'égide de l'Union africaine. Il convient par conséquent d'envisager un accord-cadre africain de partenariat économique.

### ***Compatibilité avec les règles de l'OMC***

Tout APE devra se conformer à l'article XXIV du GATT, quelle que soit sa configuration géographique, même s'il s'agit d'un APE tous-ACP/UE. Cet accord devra en revanche être notifié à l'OMC par chaque territoire douanier (pays ou région<sup>90</sup>), et non par le Groupe ACP dans son ensemble. C'est avant tout un point de procédure.

### ***Intégration régionale***

Ce scénario serait bon pour le processus d'intégration régionale de chaque sous-région ACP, de même que pour la cohésion du Groupe ACP dans son ensemble.

### ***Place laissée au développement et à l'espace politique***

En termes de développement, les principaux avantages et inconvénients potentiels de ce scénario sont les mêmes que ceux de l'APE standard. Les effets particuliers sur

88 Au travers des échanges informels régulièrement organisés par l'ECDPM, par exemple, et de la récente réunion des principaux négociateurs ACP des APE les 4 et 5 octobre à Londres.

89 Conseil des Ministres ACP (2002).

90 Pour être reconnue comme un territoire douanier par l'OMC, une région doit être une union douanière au titre de l'article XXIV du GATT (comme c'est le cas pour l'UE, par exemple).

le développement dépendront du champ d'application et de la couverture de l'APE, de même que de la flexibilité à l'égard d'un TSD. La principale différence, c'est qu'en signant un APE commun, le Groupe ACP pourrait accroître son pouvoir de négociation, à condition de ne pas se désunir (comme cela a déjà été le cas).

### ***Faisabilité politique***

Bien que cette option reste théoriquement possible, la Commission européenne comme la plupart des pays et régions ACP s'en tiennent pour l'instant à une approche régionale des APE, éventuellement assortie de coordinations et d'approches communes sur quelques dossiers précis (comme les règles d'origine, par exemple). Un APE tous-ACP paraît donc peu probable, du moins à ce stade.

## **6.2 Scénarios d'alternatives aux APE**

Un autre ensemble de scénarios repose sur l'abandon du cadre de libéralisation réciproque des échanges appliqué par les APE conformément à l'article XXIV du GATT sur les ACR. Ces scénarios proposent des alternatives aux APE, en vertu desquelles l'UE accorderait un accès préférentiel aux produits ACP sur son marché, sans rien exiger en retour (aucune réciprocité).

### **6.2.1 ALE incomplète, incluant une libéralisation en fonction du régime de la NPF**

#### ***Une approche innovante des accords commerciaux et du développement***

Plusieurs sujets inquiètent : (1) les détournements de courants commerciaux que risque de provoquer un APE,<sup>91</sup> (2) la tendance, chez certains pays ACP, à reporter des réformes économiques indispensables et à maintenir des tarifs élevés sur certains produits, (3) les effets négatifs que pourrait avoir une libéralisation précipitée, manquant de flexibilité et privée de mesures d'accompagnement adéquates (l'aide au commerce, par exemple), et (4) la perte de recettes fiscales qu'entraînerait l'élimination complète des tarifs.

Conscient de ces limites, Hoekman (2005) propose une solution originale : les pays ACP concluraient des APE avec l'UE sans être tenus de libéraliser substantiellement

---

91 Voyez notre analyse au point 4.1.



l'ensemble des échanges entre eux. Dans leur abord des APE (au titre d'un ALE), les pays ACP ont actuellement tendance à essayer d'exempter le plus possible de produits dits « sensibles » du calendrier de libéralisation des tarifs, afin de limiter les effets négatifs de leur élimination (surtout sur les recettes fiscales). Hoekman suggère plutôt aux pays ACP de libéraliser progressivement tous leurs produits, selon le régime de la NPF (nation la plus favorisée). L'objectif est que les partenaires du Nord n'accordent des préférences commerciales sur mesures aux pays en développement qu'en échange de promesses de libéralisation selon le régime de la NPF de sorte à promouvoir, plutôt qu'à endiguer les négociations multilatérales relatives à la libéralisation des échanges. Une des caractéristiques essentielles de cette option est de ne plus obliger les pays ACP à libéraliser totalement leurs échanges. Ils pourraient libéraliser, par exemple, à hauteur d'un droit uniforme NPF de 10%, comme le suggèrent Hinkle et Newfarmer (2005), en évitant ainsi tout détournement des courants commerciaux tout et en conservant un coussin de protection et un « espace politique ».

### ***Compatibilité avec les règles de l'OMC***

Pour que cette proposition soit viable, il faudrait considérablement modifier les règles de l'OMC, soit au niveau de l'article XXIV du GATT soit au niveau de la clause d'habilitation, car elle contrevient manifestement aux deux. Autre solution : obtenir une dérogation de l'OMC. Dans le cas d'une dérogation temporaire, la solution préconisée par Hoekman pourrait faciliter la transition vers un ALE complet, tout en contribuant au Cycle de Doha par une libéralisation selon le régime de la NPF. Quant à obtenir une dérogation permanente de l'OMC, c'est envisageable, mais cela reviendrait ni plus ni moins à changer de facto les règles de l'OMC.

### ***Intégration régionale***

Ce scénario permettrait de favoriser une plus grande ouverture des marchés ACP sans qu'aucun partenaire commercial ne se sente discriminé, tout en n'affectant en rien le processus d'intégration régionale.

### ***Faisabilité politique***

Hormis le fait que ce scénario aura du mal à trouver un soutien auprès des membres de l'OMC, il convient de noter qu'il va en sens inverse de la proposition d'un « Cycle de négociations gratuit » faite par l'UE au G90 en mai 2004, suivant

laquelle on ne demanderait pas aux pays en développement plus pauvres (G90) d'abaisser leur niveau de protection.

## 6.2.2 SPG, SPG+ et SPG amélioré

### ***Une option déjà disponible ?***

L'alternative aux APE la plus communément évoquée est celle du système de préférences généralisées (SPG) de l'UE,<sup>92</sup> sous une forme ou une autre. Actuellement, le système d'échange de l'UE se compose des ALE, de l'Accord de Cotonou et du SPG, y compris sous sa forme particulière de l'initiative TSA pour les PMA, et des droits issus du régime de la NPF. Avec la fin du régime de préférences de Cotonou, les options qui s'offrent aux pays ACP en vertu du régime de préférences actuel de l'UE sont donc un ALE / un APE ou le SPG / l'initiative TSA.

Tenant compte des difficultés qu'entraînerait une réforme de l'article XXIV du GATT et de l'éventuelle opposition de certains membres de l'OMC, beaucoup, surtout parmi les fonctionnaires de la Commission européenne, considèrent le SPG de l'UE comme la seule véritable alternative aux APE :

- les ACP non-PMA bénéficieraient des dispositions générales du SPG pour les PED, ou d'un plus grand accès au marché pour autant qu'ils satisfassent aux conditions d'encouragement au développement durable et à la bonne gouvernance prévues par les dispositions du SPG+, tandis que
- les PMA des ACP tomberaient sous le coup des dispositions spéciales du SPG accordées à tous les PMA (accès au marché en franchise de droits et hors contingents), c'est-à-dire l'initiative TSA.

### ***Critiques du SPG***

La Commission européenne considère le SPG comme une solution inférieure à un APE, un « pis-aller », car il s'agit d'un régime unilatéral qui ne couvre que les questions d'accès au marché (c'est-à-dire les droits d'importation et les restrictions quantitatives sur les marchandises), alors que les APE ajoutent la dimension développement et cherchent également à couvrir les services et à s'attaquer aux entraves techniques et liées aux échanges. Ci-dessous, quelques-unes des autres critiques fréquemment émises à l'encontre du SPG :

---

92 Règlement SPG n° 980/2005, [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/index_fr.htm)

- Les conditions générales du SPG en matière d'accès au marché (préférences tarifaires, seuils de déclenchement des mesures de sauvegarde, règles d'origine) sont moins avantageuses que celles de Cotonou.<sup>93</sup> Passer de l'acquis de Cotonou au SPG serait en contradiction avec la disposition de l'Accord de Cotonou qui prévoit qu'en cas de nouvel accord commercial aucun pays ACP ne peut se trouver dans une situation moins avantageuse que celle dont il bénéficie pour l'instant et que « en ce qui concerne la Communauté, la libéralisation des échanges [...] visera à améliorer l'accès actuel des pays ACP au marché ».<sup>94</sup>
- Comme le SPG n'est pas une convention contractuelle, il manque de prévisibilité et ne motive pas les investisseurs.
- Le système de progressivité inscrit dans le SPG de l'UE rend ce régime moins intéressant comme assise à long terme du partenariat économique ACP-UE.
- Tous les pays en développement ont droit aux préférences du SPG, ce qui réduit d'autant son attrait pour les ACP du point de vue de l'accès au marché.
- Comme les régimes SPG appliquent les principes de la clause d'habilitation de l'OMC, ils ne peuvent pas faire de distinction entre les pays en développement non-PMA et donc n'offrent donc pas aux pays ACP la souplesse nécessaire pour tenir compte des besoins particuliers des petits États insulaires ou enclavés.

### ***Le nouveau régime SPG***

L'histoire juridique récente du SPG de l'UE confirme en partie ce dernier point, car elle montre qu'un régime préférentiel peut être contesté avec succès à l'OMC par les pays en développement qui ne sont pas bénéficiaires des préférences commerciales accordées par un pays développé. En 2002, le gouvernement indien a contesté les préférences spéciales « supplémentaires » que l'UE a accordées à un groupe de pays en développement au titre de son SPG, pour les soutenir dans la lutte contre le commerce de la drogue. C'est en 2004 que l'Organe d'appel de l'OMC a rendu son verdict final à propos de la plainte indienne : il a considéré que le SPG de l'UE était illégal, tout en ajoutant qu'une distinction entre pays dans le cadre du régime SPG serait acceptable pour autant qu'elle se rattache à des différences

---

93 Avec l'initiative TSA, les PMA des ACP bénéficient déjà d'un niveau de préférences plus important (accès au marché en franchise de droits et hors contingents) que celui du régime commercial de Lomé/Cotonou, même si les règles d'origine sont différentes (et probablement plus restrictives).

94 Article 37§7 de l'Accord de Cotonou.

objectives et reconnues au plan international dans la situation de ces pays. Cette précision a amené l'UE à adopter en avril 2005 un nouveau régime SPG qui octroyait des préférences à une gamme plus large de produits, incluait un mécanisme de progressivité révisé ainsi qu'un régime d'échanges spécial supplémentaire, baptisé SPG+. Elle tire ainsi parti de l'arrêt de l'Organe d'appel disant qu'un certain niveau de différenciation entre pays en développement est acceptable : le SPG+ offre un meilleur accès au marché que le SPG standard aux pays qui répondent à deux critères : la « vulnérabilité » (dont les indicateurs sont la petitesse et le manque de diversification économique) et l'application des droits humains, des droits du travail, de même que les principes environnementaux et de gouvernance (ratification et mise en œuvre de plusieurs conventions de l'OIT et des Nations unies).

### ***Un SPG « amélioré »***

Les critiques évoquées précédemment à propos du manque d'attrait du SPG comme alternative aux APE pour les pays ACP restent valables, mais le récent arrêt de l'Organe d'appel de l'OMC, la réforme du régime préférentiel européen qui s'en est suivie et son réexamen à nouveau en 2008 créent une situation fluide qui pourrait favoriser la mutation du SPG en une alternative concrète, attrayante et légale aux APE.

Le fait que le SPG de l'UE soit un régime unilatéral sans assise contractuelle fait débat depuis belle lurette. Ruggiero, ancien Directeur général de l'OMC, avait déjà suggéré à l'UE de contractualiser le SPG de sa propre initiative, en rendant ses concessions contraignantes dans le cadre de l'OMC. Plus récemment, dans le contexte de la réforme des relations ACP-UE, d'aucuns ont évoqué la possibilité de créer un « SPG amélioré » qui accorderait des préférences équivalentes à celles de Cotonou, histoire que ce SPG soit également attrayant pour les pays ACP. Une extension du SPG+ par l'incorporation de toutes les exportations des ACP et le relèvement des préférences d'accès au marché au niveau de celles de Cotonou lorsqu'elles sont inférieures à celles-ci, constituerait une alternative aux APE compatible avec les règles de l'OMC et indubitablement séduisante pour les ACP non-PMA.

Stevens et Kennan (2005c) laissent entendre qu'environ un dixième des exportations ACP ne sont pas couvertes par le SPG+ et que leur inclusion dans ce régime

n'éroderait pas les préférences ACP de manière significative, soit que les concurrents ne sont pas éligibles au SPG+, soit qu'ils bénéficient déjà d'un accès en franchise de droits au titre d'autres accords commerciaux avec l'UE. Les seuls cas où le traitement accordé en vertu du SPG amélioré serait nettement moins préférentiel que celui de Cotonou concernerait les produits régis par des protocoles : le sucre, les bananes et le rhum. Ces produits posent de toute façon de sérieux problèmes aux ACP, quel que soit le futur régime commercial entre eux et l'UE ; on peut donc se demander dans quelle mesure il faut considérer cette érosion comme un aspect négatif du « SPG amélioré ».

Une variante à l'extension du SPG+ par l'inclusion de préférences équivalentes à celles de Cotonou consisterait à réformer le SPG actuel (celui adopté en avril 2005) pour créer un « SPG amélioré » qui se déclinerait en trois régimes d'échanges spéciaux : le SPG+, l'initiative TSA pour les PMA (y compris les PMA des ACP) et un nouveau « régime préférentiel pour les pays ACP qui ne sont pas PMA ». Ce scénario réglerait à la source le problème de l'érosion des préférences induite par l'intégration des ACP dans le SPG actuel. Resterait cependant à trouver des critères objectifs pour justifier ce troisième type de différenciation entre pays en développement (les ACP qui ne sont pas PMA), ce qui est loin d'être évident. On pourrait envisager de limiter le troisième régime spécial supplémentaire à la gamme de produits auxquels le SPG+ accorde un traitement nettement « moins préférentiel » que celui de Cotonou. Dans cette hypothèse, les critères objectifs invoqués seraient la relation d'échanges historique entre les ACP non-PMA et l'UE, l'importance de ces secteurs comme bassins d'emploi et d'autres indicateurs du même style (cet exercice de statistiques ne devrait pas être trop compliqué à réaliser pour des produits de base régis par des protocoles, comme le sucre ou la banane dans les Caraïbes, par exemple). Ce scénario ne serait pas en contradiction avec la disposition de l'Accord de Cotonou qui prévoit qu'en cas de nouvel accord commercial aucun pays ACP ne peut se trouver dans une situation moins avantageuse, bien qu'il reste des problèmes liés à la nature unilatérale du SPG et à ses mécanismes de progressivité.

Vu les possibles effets négatifs que des engagements de libéralisation réciproque pourraient avoir pour les ACP, ce scénario offre l'immense avantage de permettre à l'UE de justifier ce nouvel accord commercial à l'OMC non pas au titre de l'article XXIV mais de la clause d'habilitation, laquelle n'exige aucune réciprocité de la part

des ACP. L'exclusion a priori de 21 pays en développement du SPG+ pourrait bien évidemment amener l'un d'entre eux (comme l'Inde, qui s'est déjà plainte par le passé ou le Pakistan, qui serait alors exclu alors qu'il fait partie du système actuel) à contester cet accord devant l'OMC. De toute façon, dans le climat de litiges qui s'est instauré à l'OMC, aucun régime commercial opérant une distinction entre des membres de l'Organisation n'est à l'abri des contestations, pas même les APE. Enfin, le scénario du « SPG amélioré » n'aborderait pas forcément les questions de services, de facilitation des échanges, d'appui SPS et autres mesures « de derrière la frontière ». Il est certainement moins ambitieux que les APE, et donc peut-être incompatible avec les projets actuels de la Commission européenne.

### 6.2.3 TSA pour tous

Pour ce qui est de l'accès nominal au marché communautaire, c'est incontestablement l'initiative TSA qui offre le meilleur cadre d'échanges : les bénéficiaires jouissent d'un accès au marché de l'UE en franchise de droits et hors contingents sans qu'aucun élément de réciprocité ne soit exigé en retour. Plutôt que de limiter ce régime aux PMA, pourquoi ne pas envisager des scénarios qui l'étendent (1) à tous les pays ACP (y compris les non-PMA), (2) au groupe des pays les plus pauvres (le G90), ou (3) à tous les PED.

#### ***Pour tous les pays ACP***

L'octroi d'un traitement TSA sans réciprocité à tous les pays ACP, y compris les non-PMA, serait en infraction avec les règles actuelles de l'OMC : il opérerait une discrimination artificielle entre les PED, ce qui serait une violation de la clause d'habilitation, et il oublierait la question de l'élimination des entraves aux échanges sur « l'essentiel des échanges » entre les parties, ce qui serait une violation de l'article XXIV du GATT. La seule solution serait d'obtenir une dérogation de l'OMC ou un changement de ses règles.

#### ***Pour tous les membres du G90***

A priori, l'initiative TSA resterait compatible avec les règles de l'OMC, même si elle était étendue à l'ensemble des membres du G90. Dans le cas où ce groupe des pays les plus pauvres serait officiellement reconnu par les règles de l'OMC, suite aux

négociations sur le PDD,<sup>95</sup> un TSA pour tous les membres du G90 pourrait néanmoins être compatible avec la clause d'habilitation. Cette approche serait apparemment compatible aussi avec la proposition d'un « Cycle de négociations gratuites » faite par l'UE au G90.<sup>96</sup>

### ***Pour tous les PED***

Proposer un TSA à tous les pays en développement reviendrait ni plus ni moins à remplacer le régime du SPG de l'UE par les seules dispositions du TSA. Cette solution serait bien entendu compatible avec la clause d'habilitation, mais elle ouvrirait les marchés de l'UE à de gros exportateurs concurrentiels comme le Brésil, la Chine et l'Inde, pour ne citer qu'eux. Elle a donc très peu de chances de voir le jour.

## **6.2.4 Maintien du statu quo**

Une dernière option consisterait à prolonger le régime de préférences actuel de Lomé/Cotonou au-delà de 2007. Ceci suppose, en principe, que l'OMC accorde une nouvelle dérogation ou qu'elle modifie ses règles.

Deux situations sont envisageables. Dans la première, les négociations de l'APE ne peuvent se conclure à temps (c.-à-d. pour fin 2007, comme le prévoient l'article 37§1 de l'AC et la dérogation de l'OMC) : dans ce cas, l'UE pourrait convenir de maintenir le régime de préférences actuel jusqu'à la conclusion de l'APE. Il pourrait ne s'agir que d'un délai de quelques mois (une hypothèse déjà envisagée par certains négociateurs), qui n'exigerait aucune solution juridique : la date d'entrée en vigueur de l'APE serait reportée, disons jusque mi- ou fin 2008, par convention tacite entre les parties. Il est peu probable que l'UE demande une dérogation supplémentaire à

95 L'OMC ne reconnaît et n'admet de traitement différencié qu'entre trois catégories de pays (pays développés, pays en développement et PMA). Même si la création d'un nouveau groupe de PED paraît peu probable (vu que le paragraphe 35 du programme de travail de Doha s'y oppose explicitement), la question d'une nouvelle différenciation entre PED reste ouverte, compte tenu des écarts dramatiques de développement et de compétitivité entre les économies petites et vulnérables et de grands acteurs mondiaux émergents comme le Brésil, la Chine et l'Inde.

96 Dans une lettre adressée le 9 mai 2004 à tous les membres de l'OMC, les Commissaires européens Pascal Lamy (DG Commerce) et Franz Fischler (DG agriculture) esquissent les propositions de la Commission européenne pour la poursuite du Cycle de Doha. L'une d'elles prévoit que les pays moins développés (G90) ne seraient plus tenus d'abaisser leurs barrières tarifaires et obtiendraient un accès plus large aux marchés des pays développés ou des pays en développement plus avancés (G20?), la Commission européenne offrant ainsi au pays du G90 ce qu'elle appelle un « Cycle de négociations gratuit ». Voyez [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/pr100504\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/pr100504_fr.htm)

l'OMC pour un report aussi court. Après tout, la dérogation pour le régime transitoire de l'Accord de Cotonou n'a-t-elle pas été délivrée en novembre 2001, soit 17 mois après la signature de l'Accord en juin 2000 ? Ce scénario ne constituerait pas une alternative à un APE, mais un léger report.

Dans la deuxième situation, l'UE et le pays, la région ou le groupe ACP choisissent de prolonger la situation actuelle pour une période indéterminée ou de manière permanente. Cela pourrait se faire sans l'approbation des membres de l'OMC, à l'image de l'AGOA (US African Growth and Opportunity Act), par lequel les États-Unis accordent un accès préférentiel et discriminatoire à leur marché aux pays africains qui remplissent certaines conditions unilatéralement fixées par les USA et pour lequel ils n'ont demandé aucune dérogation. Vu l'engagement contraignant pris par les ACP et l'UE et l'insistance avec laquelle l'UE demande à signer un nouveau régime commercial compatible avec les règles de l'OMC, cette option paraît néanmoins invraisemblable. L'UE n'aurait pas conséquent d'autre choix que de demander une dérogation pour maintenir les préférences de Cotonou (au risque – très probable – de voir sa demande rejetée par les membres de l'OMC) ou de proposer, avec les ACP, une modification des règles de l'OMC pour permettre la perpétuation du régime préférentiel de Lomé/Cotonou. À nouveau, l'UE et plusieurs membres de l'OMC ne semblent pas vouloir emprunter cette voie ; le maintien du statu quo apparaît donc comme un scénario hautement improbable.

En dehors de la question essentielle de la compatibilité avec les règles de l'OMC, l'UE semble croire que son régime préférentiel unilatéral envers les ACP n'a pas réussi à promouvoir le développement de ces pays et qu'il faudrait par conséquent le remplacer par un nouveau paradigme : les APE.<sup>97</sup> Comme l'UE s'oppose à la poursuite du système de Lomé/Cotonou (pour des raisons à la fois juridiques et de développement), le maintien du statu quo n'est pas une option politiquement réaliste.



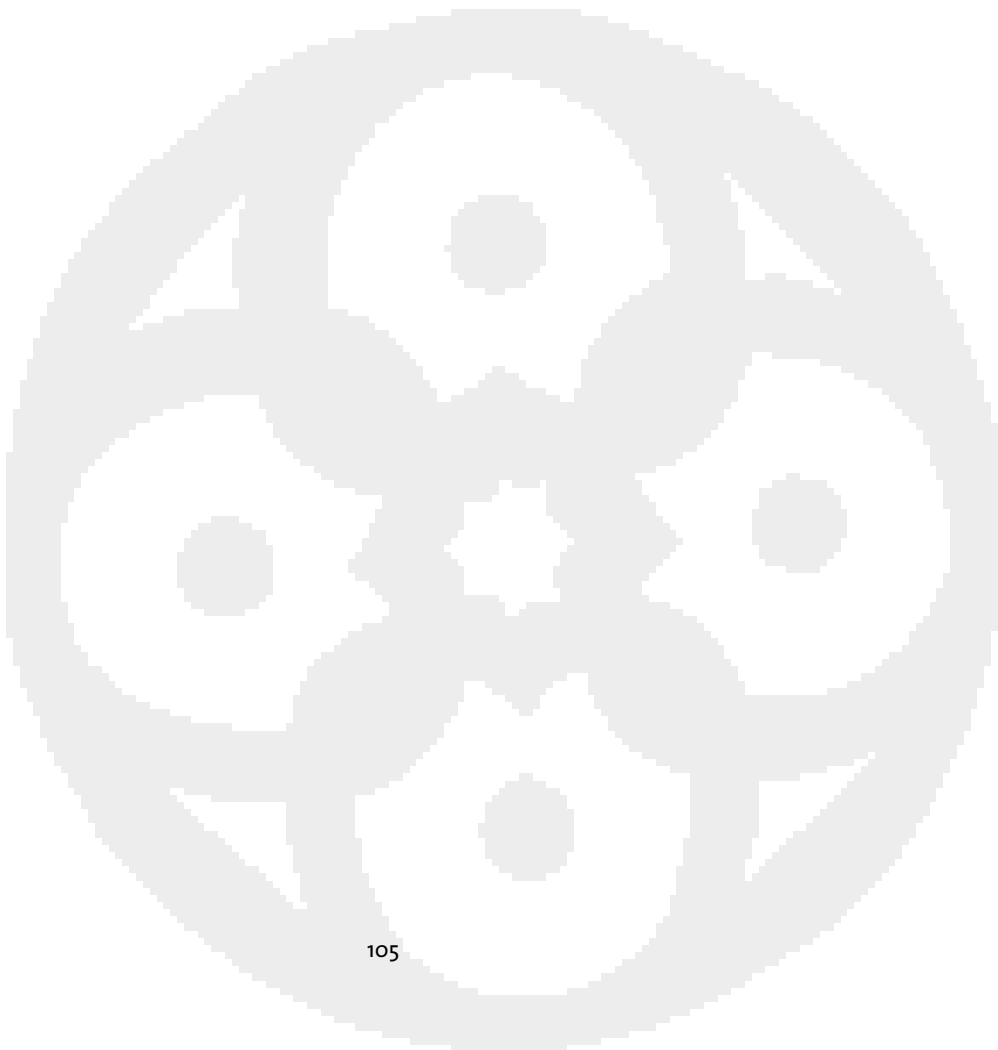
---

97 Voyez notamment Dihm (2005) et la Commission européenne (2005b).



# **Chapitre 7**

## **Impact des différents scénarios sur l'économie et le développement**



## 7 Impact des différents scénarios sur l'économie et le développement

Dans ce chapitre, nous allons d'abord voir quelles sont les difficultés rencontrées pour évaluer correctement l'impact d'un APE – ou d'une solution alternative – sur l'économie et le développement (point 7.1), puis nous présenterons les tentatives qui ont déjà été effectuées, sachant qu'elles n'ont tenu compte que de la dimension accès au marché des APE (point 7.2). Il est donc impossible à ce stade de dresser un classement raisonnable des différents scénarios présentés au chapitre 6. Nous avons jugé plus utile de trouver des points de repères du développement, déterminés à partir de critères clairs et transparents, à l'aune desquels les différents scénarios d'APE (et d'alternatives aux APE) pourraient être évalués (point 7.3).

### 7.1 Problèmes d'analyse

Comme nous l'avons vu au point 4.1, une analyse empirique de l'impact de la libéralisation des échanges pose plusieurs problèmes méthodologiques, liés à la validité des postulats de base des modèles théoriques choisis pour effectuer cette analyse, à la disponibilité et à la qualité des données ainsi qu'à la complexité que suppose une évaluation des effets dynamiques de facteurs divers et souvent corrélés. Autant d'éléments qui entament la fiabilité des exercices d'évaluation de l'impact. Et que dire lorsqu'on passe de l'impact économique à l'impact social si ce n'est que les choses se compliquent, tant il est difficile d'analyser des sujets comme la pauvreté, l'inégalité, la sécurité alimentaire ou l'environnement durable de manière théorique ou empirique.

En termes d'incidence économique, les scénarios présentés au chapitre 6 recèlent trop d'incertitudes quant aux éventuels dispositifs d'APE qui seraient utilisés que pour pouvoir prédire l'impact de chacun d'entre eux sur les économies ACP. Ces scénarios peuvent conjuguer une ou plusieurs des variations suivantes par rapport à « l'APE de base défendu par l'UE » (scénario étalon, voyez le point 6.1.1), sachant que ces variations constituent le point de départ de la plupart des exercices d'évaluation de l'impact effectués à ce jour :

- des niveaux de réciprocité plus faibles en fonction d'éléments conjoncturels propres à chaque pays ACP, comme la vulnérabilité économique ou le poids des tarifs dans les recettes publiques ;
- de la flexibilité dans le traitement réservé à chaque pays, avec la possibilité d'une différenciation intra-régionale. Exemple : un APE pour les pays ACP non-PMA et l'initiative TSA pour les PMA des ACP (6.1.5), voire des APE nationaux (6.1.7) ;
- pour les ACP, une certaine concurrence avec les États qui ne sont pas membres de l'UE à cause des APE, soit sur un plan intérieur (si l'on prend le scénario de la libéralisation en fonction du régime de la NPF, par exemple), soit sur un plan extérieur (comme dans le cas d'un TSA élargi à tous les pays du G90).

Il y a trop de configurations possibles dans les scénarios d'APE pour songer à une analyse de leur impact économique, voire même une analyse qualitative (et encore moins une évaluation empirique). On ne peut notamment émettre aucune hypothèse certaine s'agissant de l'étendue des réductions tarifaires, ce qui laisse peu de marge pour évaluer l'impact de la réciprocité des engagements de libéralisation du côté ACP. Ces mêmes raisons font qu'il est impossible de classer les scénarios d'APE alternatifs et d'alternatives aux APE en fonction de leurs effets positifs et négatifs sur les pays ACP.

Pour établir ce classement, il faudrait analyser en profondeur la situation de chaque pays, au travers d'une recherche économétrique conjuguée à une évaluation qualitative minutieuse des tendances dans la compétitivité internationale, de l'interdépendance économique des membres de la même région ACP, et à une analyse de l'importance des lignes tarifaires dans chacun des secteurs de l'économie nationale.

Vu les difficultés que pose déjà l'évaluation de l'impact économique des différents scénarios, il serait présomptueux de notre part de vouloir compléter cette étude par une analyse de l'impact social et développemental des APE alternatifs et alternative aux APE, qui découlerait de l'interaction entre les effets économiques, les facteurs sociaux et les décisions politiques du gouvernement (sur la redistribution des dividendes de la libéralisation des échanges, par exemple). Ces éléments sont très difficiles à analyser et sortent du cadre de cette étude. Et le peu de données

disponibles et nos interrogations quant au choix des indicateurs d'impact social ne font rien pour arranger les choses.

Une analyse de l'impact social n'est en outre jamais neutre sur le plan des valeurs ; établir un classement des options en fonction de leur effet global sur le développement supposerait que les auteurs se posent davantage en juges et prennent davantage de décisions a priori qu'ils ne doivent le faire pour une évaluation économique. Le choix d'indicateurs spécifiques pour mesurer la réduction de la pauvreté, par exemple, passe par une décision a priori de ce qui constitue « la pauvreté » (s'agit-il d'un concept absolu ou relatif ?). Ou encore : les variables de revenus suffisent-elles pour décrire l'amélioration ou la détérioration du bien-être des populations suite aux réformes économiques ? Dans le même ordre d'idées, l'établissement d'un classement des options supposerait que nous décrétions quelles sont les priorités de développement d'un pays ACP. Qu'est-ce qui est le plus important pour le développement : la création d'emplois, l'augmentation du PIB ou la préservation des valeurs culturelles ? À qui le nouvel accord commercial devrait-il le plus profiter : aux producteurs ou aux consommateurs ? Aux populations des villes ou des campagnes ? Aux petites ou aux grandes entreprises ? Pour finir, dans le cas d'une analyse de l'impact social, la définition proprement dite de ce qu'on entend par « développement » variera selon que le chercheur est un économiste, un anthropologue ou un spécialiste en sciences sociales. Autant de considérations importantes mais qui, une fois de plus, sortent du cadre de notre étude.

Au final, c'est aux parties prenantes de l'UE et des ACP qu'il reviendra de juger l'impact des divers APE alternatifs et diverses alternatives aux APE sur l'économie et le développement. Un impact qui dépendra aussi des stratégies de développement nationales que les gouvernements ACP auront mises en œuvre en complément des réformes commerciales. Ceci nous renvoie à la nécessité d'effectuer des analyses plus pointues, par pays ou par secteur,<sup>98</sup> dans la mesure où la portée des réformes et l'ampleur des ajustements induits par les APE (ou par leurs alternatives) seront conditionnés par les caractéristiques économiques de chaque pays ACP, par son niveau d'interdépendance vis-à-vis de ses voisins et par de nombreux autres facteurs. L'impact de chacun des scénarios décrits au chapitre 6 dépendra de la teneur exacte de l'accord (ou des accords) et des démarches précises suivies par chaque

---

98 Voyez par exemple PricewaterhouseCoopers (2005) et Eurostep (2004).

gouvernement pour le(s) mettre en œuvre : échelonnement des réformes économiques, mesures d'accompagnement de la libéralisation des échanges, etc. Impossible non plus de prédire quelle sera la décision prise par le gouvernement sur l'équilibre à atteindre entre les réformes commerciales effectivement mises en œuvre et les risques d'ajustement. Nous ne sommes pas assez loin dans les négociations pour ce faire.

En fait, les incertitudes qui entourent l'impact économique et développemental des APE et de leurs alternatives devraient inciter toutes les parties à redoubler d'efforts pour étudier et débattre à fond de ces questions. Du côté ACP, celui qui est certainement confronté aux plus graves défis, cela signifie en outre renforcer l'approche participative des négociations des APE de manière à engager des discussions et une analyse et à dégager rapidement vis-à-vis des APE des prises de position complètes et nationales qui s'inscrivent dans le droit fil des stratégies de développement nationales (et qui feront l'objet de compromis régionaux).

## ***7.2 Évaluation préliminaire des alternatives***

Nonobstant toutes ces difficultés, certains se sont essayés à faire une première estimation d'une partie des effets potentiels des APE alternatifs et alternatives aux APE. Ces tentatives d'analyse empiriques s'intéressent exclusivement à la dimension accès au marché des APE ou de leurs alternatives et ignorent totalement les autres dimensions (questions commerciales et en rapport avec le commerce, mesures d'accompagnement) qui conditionnent fortement la portée de tout nouvel accord commercial en matière de développement.

Ces études fournissent néanmoins quelques éclairages intéressants, puisque les questions d'accès au marché forment un des aspects du débat sur les APE, s'agissant notamment de l'ampleur de la libéralisation réciproque du côté ACP. Pour évaluer l'impact des APE sur leurs économies (en termes de recettes publiques et de concurrence accrue pour les producteurs locaux) et pour déterminer en toute connaissance de cause ce qui serait un accès au marché « approprié » dans le cadre d'un APE, il faut d'abord savoir exactement quelles lignes tarifaires seront libéralisées (quelle couverture des produits) et selon quel calendrier.

## 7.2.1 L'effet de la couverture des produits

Stevens and Kennan (2005a) se sont penchés sur cette question et ont élaboré une méthodologie et un corpus de données à partir desquels les pays ACP peuvent déterminer les alternatives qui protégeront certains secteurs dans un APE. À partir d'une base de données des importations en provenance de l'UE et des tarifs appliqués, chaque pays ACP peut facilement calculer les produits à inclure ou à exclure de la libéralisation pour arriver à un certain pourcentage dans la « couverture des produits » (80%, par exemple). Au travers de cette méthode, les négociateurs ACP peuvent simuler diverses options de protection de certains secteurs en faisant varier la liste des produits exclus. En d'autres termes, les négociateurs d'un pays A qui ne voudrait pas libéraliser le riz, par exemple (parce qu'il tient à stimuler sa production locale), commenceront par calculer le niveau des importations de riz en provenance de l'UE pour ensuite déterminer les autres secteurs qui pourraient être ouverts en fonction de leurs niveaux d'importation respectifs. Le corpus de données leur permet en outre d'obtenir une première estimation à la louche de l'ampleur des pertes de recettes tarifaires, en fonction de la couverture de produits considérée. Cette fonction est très précieuse pour les pays qui imposent des droits tarifaires à des fins fiscales (comme c'est souvent le cas dans les pays en développement) et qui souhaitent maintenir un certain niveau de recettes tarifaires pour éviter un déficit des finances publiques. Les pays ACP peuvent ainsi déterminer les produits qui génèrent beaucoup de recettes et ceux dont la libéralisation n'affecterait pas grandement les recettes fiscales.<sup>99</sup>

Il ressort des calculs préliminaires effectués par Stevens et Kennan (2005b) suivant cette méthode que les pays qui veulent continuer de protéger fortement certains produits (notamment à des fins de recettes fiscales) ne devront pas ouvrir fondamentalement leurs marchés, y compris dans l'hypothèse d'un APE tel que celui proposé par l'UE. Pour libéraliser « l'essentiel des échanges » tout en limitant les effets de l'ouverture de leurs marchés par une forte protection des produits les plus importants à leurs yeux, la plupart des pays ACP pourraient se contenter d'éliminer

---

99 Bien que la méthode proposée soit relativement rudimentaire, elle permet aux négociateurs et aux fonctionnaires ACP d'effectuer des simulations simples et rapides afin de voir quels scénarios de libéralisation et de couverture des produits sont envisageables. Ces premières approximations devraient ensuite être affinées au moyen d'une méthode plus sophistiquée, afin de connaître plus précisément l'impact des scénarios retenus sur les recettes tarifaires (et leurs autres impacts).

les droits sur les produits les moins tarifés.<sup>100</sup> Pour déterminer la couverture de produits qui conviendra le mieux à la libéralisation dans le cadre d'un APE, chaque pays ACP devra sopeser d'un côté la fonction génératrice de recettes des tarifs et de l'autre les effets du maintien de la protection de certains produits sur le commerce et le développement. S'il advenait que la couverture des produits varie grandement entre les pays ACP d'une même région, c'est évidemment toute leur capacité à définir une stratégie régionale d'accès au marché dans le cadre d'un APE (à définir une liste consensuelle des produits à exclure de la libéralisation dans un APE régional) qui s'en trouverait compromise.

### 7.2.2 Comparaison entre Lomé/Cotonou, les APE et le SPG du point de vue de l'accès au marché

Faisant abstraction de la question de la couverture des produits, Perez (dans un ouvrage à paraître) estime que les pays ACP, si l'on s'en tient à la seule considération de l'accès au marché, feraient mieux d'opter pour le SPG de l'UE (c'est-à-dire le régime TSA pour les PMA des ACP et le SPG ou le SPG amélioré pour les ACP non-PMA) plutôt que de signer un APE. Confirmant le pressentiment de la CEA (2005a,b,c,d) quant à certains effets négatifs des APE sur le bien-être, Perez estime que le remplacement du système de préférences de Lomé/Cotonou par le SPG de l'UE n'aurait qu'une faible incidence négative pour les ACP, à l'exception de la SADC et de la région Pacifique où l'incidence serait plus significative. L'option SPG, même si elle suppose l'application de tarifs plus élevés sur certaines exportations agricoles des ACP, devrait stimuler la production industrielle et éviter tout détournement des courants d'échanges intra-régionaux de même que toute érosion des recettes tarifaires. L'hypothèse d'un SPG amélioré, qui correspondrait mieux aux intérêts des pays ACP,<sup>101</sup> atténuerait encore plus les effets d'un abandon des préférences de Lomé/Cotonou.

---

100 Si les 15 pays des Caraïbes étaient autorisés à exclure 20% de leurs importations de toute libéralisation par exemple, la plupart d'entre eux pourraient d'ores et déjà ne libéraliser que les marchandises tarifées à 20% ou moins.

101 En accordant, par exemple, un accès en franchise de droits aux 250 lignes tarifaires des exportations les plus sensibles des ACP vers l'UE.

**Tableau 4 : La dimension accès au marché : implications des alternatives APE et SPG**

	APE « standard »	SPG	SPG amélioré
Bien-être	-851	-459	-51
PIB réel	-183	-79	-9
Balance commerciale	-1,223	234	26
Déséquilibre budgétaire (%PIB)	0.7%	0%	0%
Commerce régional	-407	60	7

Source : Perez (à paraître).

Sans effectuer d'évaluation quantitative, Stevens et Kennan (2005c) arrivent à la même conclusion : le SGP de l'UE, le SPG+ et surtout un SPG amélioré se traduiraient par un accès au marché grosso modo identique à celui du régime commercial actuel de Lomé/Cotonou, avec une érosion limitée des préférences, même si celle-ci peut-être significative pour certains pays ou certains produits (voyez le Tableau 5 et notre analyse au point 6.2.2).<sup>102</sup>

102 Hinkle et al. (2005, p.275) arrivent à peu près aux mêmes conclusions.



**Tableau 5 : SPG+ : Les quatre produits pour lesquels les ACP risquent de connaître une érosion de leurs préférences**

Description <sup>a</sup>	Nombre de pays ACP exportateurs	Valeur des exportations ACP (Mio \$)	Principaux fournisseurs EU 2003 <sup>b</sup>	Valeur (Mio \$)	Concurrent peut prétendre au SPG+
Bananes	14	548	Monde	2363	
			Costa Rica	547	Oui
			Equateur	530	Oui
			Colombie	464	Oui
Raisins frais destinés à une consommation immédiate	3	12	Monde	678	Non
			Afrique du Sud	262	Oui
			Chili	165	
Rhum	9	23	Monde	44	
			Cuba	17	Oui
Peaux de chèvre ou d'agneau	4	16	Monde	139	
			Syrie	45	Oui
			Arabie saoudite	18	Non

Source: Stevens et Kennan (2005, Tableau 8).

Remarques:

a) Les descriptions ont été simplifiées.

b) Tous les bénéficiaires non-PMA, non-ACP du SPG qui représentaient 10% ou plus des importations UE en 2003.

Ces études tentent méritoirement d'analyser la dimension accès au marché (mesurée uniquement par les tarifs) des APE alternatifs ou des alternatives aux APE. Leur principale lacune est de ne pas intégrer les autres dimensions de développement qui pourraient faire partie d'un régime commercial.

### **7.3 Critères de développement**

Pour obtenir une évaluation plus complète des APE et de leurs alternatives, une piste intéressante est celle des « critères de développement » proposée par l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE en 2002 et reprise récemment dans

une déclaration du Conseil ACP. Au travers de ces critères de développement, les négociateurs ACP pourraient plus facilement analyser le déroulement et les résultats des négociations des APE et s'assurer que la libéralisation des échanges profite au développement durable. Ces critères renforceraient aussi la capacité des ACP à engager des processus de concertation massifs en prélude aux négociations, ce qui faciliterait et améliorerait certainement les grands débats autour de l'impact des APE et de leurs alternatives sur l'économie et le développement.

Au final, c'est aux gouvernements et aux parties prenantes des ACP qu'il appartiendra de définir ce qu'ils entendent par un bon APE (bon pour le développement, s'entend), en fonction de l'ensemble de leurs stratégies et objectifs nationaux de développement. Voilà pourquoi la définition des critères est si complexe mais si importante. En fixant des objectifs de développement (de commun accord entre parties prenantes des ACP et de l'UE) et en comparant ce que les uns et les autres attendent des APE aux dispositions effectivement inscrites dans l'accord, la démarche des « critères » apporte une solution pratique pour s'assurer de la concrétisation du contenu de développement des APE et ainsi apaiser les craintes de certains. L'existence d'un ensemble de critères de comparaison profiterait même à ceux qui, comme la Commission européenne, estiment que le contenu de développement est déjà présent dans les APE, puisqu'ils pourraient démontrer plus aisément que les APE répondent aux attentes de chacun en la matière. Cette démarche pourrait faire avancer le débat sur le contenu des APE sans préjuger de la réponse finale à la question : l'APE est-il bon ou mauvais pour les pays ACP ?

Aprodev et l'ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development) ont mené une recherche pour tenter de définir les critères de développement des APE. Faute d'avancées flagrantes dans la dimension développement des APE et vu la frustration grandissante des négociateurs ACP qui perçoivent une discordance entre le discours tenu par les hautes instances politiques de l'UE et l'approche pragmatique des négociateurs de la Commission européenne (qui ne s'intéressent qu'au volet commercial des APE), cette recherche<sup>103</sup> tente de jeter les bases d'un consensus autour de la dimension développement des APE et à proposer des modalités concrètes d'incorporation du développement dans les négociations.

---

103 Voyez ICTSD et Aprodev (2005a) ainsi que ICTSD et Aprodev (2005b) pour un résumé.

D'après l'ICTSD et Aprodev (2005a,b), il faudrait élaborer trois types de critères de développement (ce qu'ils appellent des repères de développement) pour couvrir les aspects spécifiques des nouveaux accords de partenariat : l'accès au marché, les ressources d'aide au développement et les espaces politiques.

Les pays ACP espèrent que le résultat des négociations sera propice au développement en termes d'accès au marché, avec une asymétrie dans la couverture des produits et la mise en œuvre de périodes de libéralisation entre les ACP et l'UE, un meilleur accès pour les exportations ACP à destination de l'UE (et le renforcement des capacités ACP à se conformer aux mesures SPS) et des règles d'échanges qui stimulent l'apport d'une valeur ajoutée aux produits de base traditionnels des ACP. Ces objectifs de développement – meilleur accès pour les exportations ACP et protection des marchés ACP lorsque c'est nécessaire – pourraient être évalués en fonction des critères suivants :

- L'élimination des tarifs de l'UE et les calendriers de réduction des tarifs ACP, tels qu'ils sont négociés au titre des APE, garantissent-ils l'asymétrie des engagements de libéralisation, qui se justifie par la différence de niveau de développement entre les parties ?
- La simplification des règles d'origine et l'élimination de la progressivité des tarifs favorisent-elles concrètement l'intégration des produits de base ACP dans les chaînes de valeur mondiales ?
- Les dispositions des APE apportent-elles de véritables solutions aux impacts négatifs de certaines règles communautaires liées aux échanges (entraves techniques aux échanges, mesures SPS, sécurité alimentaire de l'UE, lutte contre le dumping, PAC) ?
- Une mise en œuvre expéditive d'un accès en franchise de droits et hors contingents pour tous les pays ACP et toutes les exportations compense-t-elle les coûts d'ajustement induits par la réforme des protocoles sur les produits de base ?
- Les concessions faites par l'UE en matière de services donnent-elles effectivement une plus grande liberté de mouvement aux travailleurs temporaires des marchés ACP vers ceux de l'UE (Mode IV) ?
- Des mécanismes de sauvegarde appropriés et la définition au niveau national et régional de produits (spéciaux) sensibles à l'exclusion de la libéralisation sont-

ils prévus pour aider les pays ACP à atteindre des objectifs tels que la sécurité alimentaire, la création d'emplois, l'équilibre macro-économique ?

Les gouvernements ACP espèrent en outre que les APE seront assortis de mesures d'accompagnement des réformes commerciales et qu'ils seront financés à hauteur des montants nécessaires à leur mise en œuvre. Pour déterminer si la quantité et la qualité des ressources d'aide au développement sont suffisantes pour assurer la mise en œuvre de ces mesures d'accompagnement et des ajustements nécessaires à un développement durable, plusieurs critères sont envisageables, parmi lesquels :

- Les priorités politiques définies et les programmes conçus au plan national / régional au titre des APE favorisent-ils la réduction de la pauvreté dans les régions pauvres et rurales, une plus grande équité, et pas seulement la croissance économique ?
- Les dispositions des APE prévoient-elles des mesures d'accompagnement supplémentaires et garantissent-elles une répartition avisée des subventions pour aider les ACP à faire face aux coûts d'ajustement ?
- Les APE s'accompagnent-ils concrètement de mécanismes efficaces pour l'acheminement de la coopération au développement ?

Enfin, les gouvernements ACP ont à maintes reprises demandé que les APE leur ménagent un espace politique suffisant pour poursuivre leurs propres stratégies de développement économique, social, culturel, environnemental et institutionnel. D'après l'ICTSD et Aprodev (2005a,b), cette attente pourrait se traduire par un APE qui cadrerait de manière cohérente l'appui à la compétitivité ET à l'équité. Les critères relatifs à l'espace politique devraient donc permettre de voir si les éléments suivants apparaissent dans les nouveaux accords :

- des règles commerciales assorties de toute la flexibilité nécessaire à la mise en œuvre de politiques de développement spécifiques en matière d'allègement de la pauvreté, d'appui aux paysans pauvres, de santé publique ;
- éviter la fermeture de domaines pour lesquels il existe une perspective de croissance et de futurs changements structurels ;
- des politiques adéquates du côté de l'offre, qui soutiennent la diversification,

les services à forte valeur ajoutée, les réseaux d'entreprises, les groupements innovants, la R&D ;

- des règles d'investissement et de marchés publics qui favorisent les entreprises indigènes et le transfert des connaissances et des technologies.

Ces exemples montrent qu'un débat sur les critères de développement a beaucoup à apporter aux discussions actuelles sur l'impact des APE et de leurs alternatives sur le développement. Cette démarche pourrait également aider les négociateurs dans leur combat pour l'obtention d'APE au service du développement, contribuer à l'élaboration d'un mécanisme de contrôle politique des APE et de reddition de comptes en fonction des objectifs de développement, stimuler des débats nationaux et régionaux autour de l'identification des priorités de développement, et contribuer au renforcement des capacités des acteurs étatiques et non étatiques des ACP. Cette démarche, qui n'en est qu'à ses balbutiements, devrait être affinée en concertation avec les parties prenantes concernées.<sup>104</sup> Aussi longtemps qu'un processus de ce genre n'aura pas été mis en place, il sera bien difficile de porter un jugement éclairé sur l'impact économique et développemental des APE, APE alternatifs et alternatives aux APE et d'établir un classement préférentiel pour les négociateurs ACP en fonction de leurs avantages présumés.



---

104 Aprovech, ICTSD et ECDPM ont uni leurs efforts dans ce but.



# Chapitre 8

## Observations finales



## 8 Observations finales

---

Il ne fait aucun doute que le vif débat suscité par les APE et les inévitables tensions qui se sont répétées durant les négociations ont progressivement amené les regards à se tourner vers d'autres scénarios d'accords commerciaux entre les ACP et l'UE. Nous pouvons les regrouper en deux grandes catégories :

- (i) les propositions qui s'écartent de la piste privilégiée par l'UE pour ses APE, mais qui restent dans le cadre d'un accord de libre-échange réciproque conforme aux règles de l'OMC, éventuellement révisées à l'issue le Cycle de Doha ;
- (ii) les propositions qui cherchent à rompre totalement avec le concept de réciprocité tel qu'il est envisagé dans les APE.

Indépendamment des arguties juridiques eu égard à la compatibilité avec l'OMC, la réciprocité est en effet l'élément le plus controversé des APE proposés, car, aux yeux des ACP, ils mettent les recettes publiques, l'intégration régionale, la production intérieure et l'emploi de même que l'espace politique en danger. En fait, même les pays ACP qui semblent accepter la réciprocité reprochent à l'UE de sous-estimer les coûts d'ajustement induits par un APE réciproque.

Des APE alternatifs, qui sont des ALE au sens de l'article XXIV du GATT, pourraient être envisagés dans le cadre des négociations actuelles sur les APE. Tous les scénarios repris dans cette catégorie cherchent, en fin de compte, à mieux intégrer les objectifs de développement que les APE se sont fixés. Leur viabilité politique reste néanmoins tributaire de leur niveau de conformité avec l'article XXIV du GATT. Alors que les négociations relatives aux règles de l'OMC se poursuivent dans le Cycle de Doha, il serait utopique de croire à une révision de fond en comble des règles relatives aux ACP. Alors que les pays ACP souhaitent des règles plus flexibles pour une meilleure prise en compte de leurs préoccupations de développement, de nombreux autres membres de l'OMC semblent plutôt favorables à un statu quo, voire à un renforcement de la discipline OMC en matière d'ACP. Il s'ensuit qu'une révision de l'article XXIV du GATT, si toutefois il y en a une, porterait plus que probablement sur des aspects de procédure et l'apport d'éclaircissements aux règles



existantes. La reconnaissance noir sur blanc des préoccupations de développement dans les règles de l'OMC relatives aux ACR constituerait en soi une victoire inespérée pour les ACP. Ce genre d'approche pragmatique est en outre plus susceptible de recueillir le soutien de l'UE.

À cet égard, tous les APE alternatifs présentés dans notre étude sont potentiellement compatibles avec les règles de l'OMC et donc acceptables par l'UE. Mais plus on revendique de flexibilité (notamment du point de vue de la couverture des produits et de la période de transition) plus on s'installe dans l'incertitude juridique, plus on court le risque de voir cet accord contesté devant l'OMC. Une seule alternative échappe indubitablement à l'approche actuellement suivie par l'OMC eu égard aux ACR et risque certainement de se heurter à une farouche opposition à l'OMC : celle qui conditionne la libéralisation des échanges dans le cadre d'un APE à des engagements contraignants, vis-à-vis de l'appui au développement du côté de l'UE ou vis-à-vis du franchissement de certains paliers de développement du côté des pays ACP. Paradoxalement, c'est le scénario qui a en principe le plus de chances d'aboutir à des résultats propices à la promotion du développement dans le contexte des APE — pour autant, bien sûr, qu'on parvienne à identifier et à valider des critères objectifs qui se rapportent effectivement au développement.

La deuxième catégorie de scénarios propose clairement des alternatives aux APE qui se réfèrent à l'article 37§6 de l'Accord de partenariat de Cotonou. Balayant du revers de la main le principe d'ouverture réciproque des marchés inscrit dans les APE, ces scénarios se fondent sur le régime d'échanges préférentiel accordé par l'UE et devraient plus que probablement aboutir à l'une ou l'autre forme de SPG de l'UE. Il convient de noter que l'UE pourrait, dans le cadre de son SPG, offrir à tous les pays ACP (y compris les non-PMA) un accès préférentiel à ses marchés largement similaire (sinon identique) à celui dont ils bénéficient déjà. Toutes les alternatives aux APE ne se concentrent néanmoins que sur l'accès standard au marché, oubliant les autres questions commerciales (ou en rapport avec le commerce). Un pays ACP estimera que ces alternatives aux APE offrent des perspectives de développement supérieures ou inférieures aux APE proposés selon les avantages qu'il sera ou non en mesure de retirer de la libéralisation réciproque de ses échanges et d'une large couverture des questions commerciales au plan régional (comme le prévoient les APE).

Plus généralement, une des principales conclusions de notre étude est qu'il est difficile de dissocier le débat sur les alternatives du débat sur les éléments constitutifs d'un accord commercial au service du développement. C'est pourquoi nous n'avons pas essayé de classer les APE alternatifs et les alternatives aux APE en fonction de leur impact sur le développement des pays ACP. Il y a deux types de raisons à cela. Primo, chaque scénario doit être évalué en fonction du contexte particulier dans lequel il s'inscrit, or ce contexte n'a pas encore été précisé. Secundo, l'impact d'un accord commercial sur le développement dépend au final de l'environnement dans lequel il intervient et des objectifs de développement de chacun des partenaires (pays ou région). L'impact développemental des divers scénarios envisagés peut par conséquent varier d'un pays ou d'une région à l'autre. Il n'y a pas de solution universelle.

L'impact d'un accord commercial sur le développement ne dépend pas seulement de ses dispositifs commerciaux ; il dépend aussi de la nature des mesures qui accompagnent sa négociation et sa mise en œuvre, de même que de l'adéquation de l'aide et de son acheminement effectif. Il convient à cet égard de ne jamais oublier que la faisabilité politique des APE dépend finalement de leur attrait pour le pays ACP. Cet attrait est non seulement fonction des règles spécifiques d'accès au marché, mais aussi de la prise en compte par l'APE des préoccupations des pays ACP en matière de capacité de production nationale (pour résoudre les contraintes relatives à l'offre) et de barrières non tarifaires (pour concrétiser les possibilités d'accès au marché). Un ensemble de mesures d'accompagnement et de ressources financières bien pensées pour couvrir les frais d'ajustement induits par les APE peut également s'avérer décisif aux yeux des pays ACP qui ont du mal à déterminer si les APE proposés sont supérieurs ou inférieurs aux alternatives.

Bien que nous ne puissions vous proposer un classement des scénarios envisagés dans cette étude, nous avons balisé le parcours de leur évaluation. Après avoir recensé les options envisageables, nous avons vu les traits essentiels à considérer : le niveau d'ouverture de l'accès au marché (y compris le niveau de réciprocité et la durée de la période de transition), la conformité avec les règles de l'OMC, l'influence sur l'intégration régionale, l'étendue des résultats propices au développement et la faisabilité politique.

Enfin, nous avons suggéré un moyen d'évaluer la dimension développement de l'ensemble des scénarios envisagés : la définition de critères de développement. À partir du moment où sa méthodologie est en place, cette approche devrait permettre à chaque pays et région ACP, au travers d'un vaste processus consultatif et participatif, de se fixer les critères qui le / la guideront dans la négociation des APE et de déterminer la pertinence des régimes commerciaux alternatifs par rapport à sa stratégie globale de développement national ou régional.

Compte tenu de ce qui précède, les ACP comme l'UE devraient profiter du réexamen des APE en 2006 pour dresser un bilan de l'ensemble des négociations menées jusqu'ici, conformément à l'article 37§4 de l'AC. Cet examen formel complet est l'occasion rêvée d'apporter des changements à la négociation, là où ils sont nécessaires et, le cas échéant, de proposer des voies alternatives qui ne pourront cependant être empruntées que si la volonté politique existe. L'année 2006 sera déterminante!

**Tableau 6 : Tableau récapitulatif des scénarios : APE alternatifs et alternatives aux APE**

	Scénarios	Principales caractéristiques	Accès au marché	Compatibilité avec les règles de l'OMC
<b>APE alternatifs</b>	APE	ALE+ réciproque	75%-80% ACP ; 99%-100% UE ; 12-15 ans, plus ?	ALE au titre de l'art. XXIV
	APE allégé	ALE réciproque	50%-60% ACP ; 100% UE ; > 20 ans	Visé à être compatible OMC ; cas limite selon règles actuelles
	APE avec TSD	ALE+ réciproque avec plus de flexibilité	Seuil plus bas pour ACP ; période de transition plus longue	Nécessite clarification explicite ou modification des règles
	APE avec seuils de développement	ALE réciproque conditionnel	En fonction de seuils de développement	Nécessite modification des règles
	APE pour non-PMA	Accès libre au marché pour PMA, sans réciprocité	Rien PMA ; 100% UE	Clause d'habilitation
	APE « à la carte »	ALE à la carte	90% en moyenne mais champ d'application et couverture propres à chaque pays	Si conditions d'accès au marché respectées, ALE au titre art. XXIV
	APE national	ALE+ réciproque au niveau national	65%-85% pour le pays en question ; 99%-100% UE ; 12-15 ans, plus ?	ALE au titre art. XXIV
	APE tous-ACP	Un seul ALE+ réciproque entre tous les ACP et l'UE	Environ 80% ACP ; 99%-100% UE ; 12-15 ans, plus ?	Chaque pays devra notifier son ALE au titre de l'article XXIV
<b>Alternatives aux APE</b>	ALE avec libéralisation en fonction NPF	ALE incomplet = accord hybride Accès libre au marché	Libéralisation en fonction NPF, t > 0 ACP ; 100% t=0 UE	Nécessite modification des règles OMC
	TSA pour tous les ACP	pour tous les ACP, sans réciprocité Accès libre au marché	Rien ACP ; 100% UE	Enfreint la clause d'habilitation ; nécessite modification des règles
	TSA pour G90	pour G90, sans réciprocité	Rien G90 ; 100% UE	Possible au titre de la clause d'habilitation actuelle ; ou besoin de clarification
	TSA pour PED	Accès libre au marché pour les PED, sans réciprocité	Rien PED ; 100% UE	SPG au titre de la clause d'habilitation
	SPG(+)	Accès préférentiel pour les PED	Rien ACP ; un peu moins bien que Lomé pour ACP non-PMA vers UE	SPG au titre de la clause d'habilitation, peut être ou non entièrement compatible => risque de contestation
	SPG amélioré	Accès préférentiel pour les PED	Rien ACP ; équivalent ou un peu mieux que Lomé pour ACP non-PMA vers UE	Compatibilité OMC contestable (comme pour SPG(+))
	Statu quo	Préférences de Lomé/Cotonou	Rien ACP ; 97% Lomé UE	Nécessite dérogation ou modification des règles

	<b>Intégration régionale (IR)</b>	<b>Place laissée au développement et à l'espace politique</b>	<b>Faisabilité politique</b>
	Possibilité de renforcer IR « à marche forcée » et/ou de créer des tensions qui lui seront néfastes	Conditionnée par les agendas APE & IR, calquée sur l'exemple de l'UE	Actuellement soutenu par négociateurs APE et figures politiques de proue UE, mais tensions possibles entre UE et certains ACP
	Permet de se concentrer sur agenda IR, découplé des APE	Plus que l'accès au marché, espace politique complet	Aucune contrainte, mais éventuelle perte de dynamique et de pouvoir de marchandage côté ACP
	IR plus facile pour autant que coordination souple	Flexibilité dans l'espace politique et reconnaissance explicite des préoccupations de développement	Acceptable pour tous si compatible avec règles OMC ; solution de prédilection des ACP
	Compliqué si pas de critères régionaux	Espace politique et critères de développement garantis	Plupart des membres OMC contre révision art. XXIV
	En danger si APE signé seulement par non-PMA	Approche scindée entre non-PMA et PMA	Pas souhaité par UE, mais possible si demandé par ACP
	Différenciation utile, ou dissensions si manque de cohérence au niveau régional	ALE sur mesures par rapport aux préoccupations de développement de chaque pays	Acceptable par l'UE, mais à titre d'exception plutôt que de règle
	Pourrait se compliquer si APE nationaux incompatibles entre eux	Dépend des caractéristiques et du pouvoir de marchandage du pays en question	UE s'y oppose, mais possible en dernier recours, dans des cas exceptionnels
	Propice à IR	Amélioration possible si approche cohésive des ACP	Peu probable à ce stade, vu attitude de l'UE et tensions au sein du Groupe ACP
	Pas affecté	Préservée	Révision des règles peu réaliste dans le cadre de Doha
	Pas affecté	Totale pour tous les ACP	Dépend de la position adoptée par l'UE, mais peu probable vu clause d'habilitation
	Pas affecté	Totale pour G90 ; érosion des préférences pour ACP	Dépend de la position adoptée par l'UE, pas envisagé pour l'instant
	Pas affecté	Totale pour tous les PED ; érosion des préférences pour ACP	Totalement irréaliste pour l'UE
	Pas affecté	Totale pour tous les PED ; érosion des préférences pour ACP	Option actuellement déjà disponible
	Pas affecté	Totale pour tous les PED ; érosion des préférences pour ACP	Pourrait être envisagé par l'UE en 2008
	Pas affecté	Totale pour tous les ACP	UE est contre

## Bibliographie

Toutes les références sont disponibles sur le site [www.acp-eu-trade.org/library](http://www.acp-eu-trade.org/library)

Actionaid. 2005. *The trade escape: WTO rules and alternatives to free trade economic partnership agreements*. Johannesburg: ActionAid International.  
[www.actionaid.org/wps/content/documents/The%20Trade%20Escape.pdf](http://www.actionaid.org/wps/content/documents/The%20Trade%20Escape.pdf)

APRODEV, CIDSE et Caritas. 2005a. *EU News*, Issue 4, 20 mai 2005.  
[www.aprodev.net/main/documents/EU\\_NEWS/EU%20NEWS%204-%20May%202005-final.pdf](http://www.aprodev.net/main/documents/EU_NEWS/EU%20NEWS%204-%20May%202005-final.pdf)

APRODEV, CIDSE et Caritas. 2005b. *EU News*, Issue 2, 4 mars 2005.  
[www.aprodev.net/main/documents/EU\\_NEWS/EU%20News%202-%20Feb2005-%20Final.pdf](http://www.aprodev.net/main/documents/EU_NEWS/EU%20News%202-%20Feb2005-%20Final.pdf)

Baunsgaard, T. et M. Keen. 2005. Tax revenue and (or?) trade liberalisation. IMF Working Paper WP/05/112, juin. Washington DC: Fonds monétaire international.  
[www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05112.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05112.pdf)

Bilal, S. 2002. *The future of ACP-EU trade relations: An overview of the forthcoming negotiations*. ECDPM-ODI Discussion Paper No. 1. Maastricht, Pays-Bas: Centre européen de gestion des politiques de développement.

Borrmann, A., H. Großmann et G. Koopmann. 2005. *Trade matters: The WTO compatibility of the economic partnership agreement between the EU and the ACP States*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.  
[www.acp-eu-trade.org/library](http://www.acp-eu-trade.org/library)

Brenton, P. 2003. *Integrating the least developed countries into the world trading system: The current impact of EU preferences under everything but arms*. World Bank Policy Research Working Paper 3018, avril. Washington DC: La Banque mondiale.  
[www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000094946\\_03050904081347](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_03050904081347)

Brenton, P. et M. Manchin. 2003. Making EU trade agreements work: The role of rules of origin. *World Economy*, 26(5):755-769

Busse, M., A. Borrmann et H. Großmann. 2004. *The impact of ACP-EU economic partnership agreements on ECOWAS countries: An empirical analysis of the trade and budget effects*. Hambourg, Allemagne: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Campagne « Mettre un terme aux APE ». 2004. *Six raisons de s'opposer aux APE sous leur forme actuelle*. Oxford: Oxfam.

<http://www.agirici.org/HTML/PDF/Campagnes/Poulets/Position%20europeenne%20APE%201104.pdf>

CAPE. 2003. *Impact des Accords de partenariat économique (APE) et les scénarii des ajustements préliminaires : Cas de l'UEMOA. (Rapport Définitif)*. Cotonou, Bénin: Cellule d'analyse de politique économique.

Carl, M. P. 2005. *Note for the attention of delegations in ACP countries – Subject: Recent UK statement on EPAs*. Trade/MPC D(2005) 3910, 11 avril. Bruxelles: Commission européenne. [www.epawatch.net/documents/doc287\\_1.doc](http://www.epawatch.net/documents/doc287_1.doc)

CEA. 2005a. *Effets des accords de partenariat économique entre l'UE et l'Afrique sur l'économie et le bien-être*. CAPC Travail en cours, No.22. Addis-Abeba : Centre africain pour les politiques commerciales de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies. <http://www.uneca.org/atpc/Work%20in%20progress/22.pdf>

CEA. 2005b. *Assessment of the impact of the economic partnership agreement between the ECOWAS countries and the European Union*. Addis Ababa: Division commerce et intégration régionale de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies.

CEA. 2005c. *The EU-SADC economic partnership agreement: A regional perspective*. Addis Ababa: Division commerce et intégration régionale de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies.

CEA. 2005d. *Évaluation de l'impact de l'accord de partenariat économique entre les pays de la COMESA et l'Union européenne*. Addis-Abeba : Division commerce et intégration régionale de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies. <http://www.uneca.org/atpc/Work%20in%20progress/23.pdf>

CEA. 2005e. *Évaluation de l'impact de l'accord de partenariat économique entre les pays de la CEMAC et l'Union européenne*. Addis-Abeba : Division commerce et intégration régionale de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies. [http://www.uneca.org/atpc/Work%20in%20progress/15\\_%20Cgvaluation%20de%20l%27impact%20de%20l%27accord%20de%20partenariat%20%E9conomique%20entre%20les%20pays%20de%20la%20CEMAC%20et%20l%27Union%20europ%C3%A9enne.pdf](http://www.uneca.org/atpc/Work%20in%20progress/15_%20Cgvaluation%20de%20l%27impact%20de%20l%27accord%20de%20partenariat%20%E9conomique%20entre%20les%20pays%20de%20la%20CEMAC%20et%20l%27Union%20europ%C3%A9enne.pdf)

CERDI. 1998. *Etudes de l'impact de l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP : Cas des pays de l'UEMOA*. Rapport préparé pour la Commission européenne. Clermont-Ferrand, France: Centre d'études et de recherches sur le développement international.

ChristianAid. 2004. *The EU-ACP trade negotiations. Why EPAs need a rethink*. ChristianAid Policy Brief, octobre 2004. [www.christian-aid.org.uk/indepth/410cotonou/cotonou.pdf](http://www.christian-aid.org.uk/indepth/410cotonou/cotonou.pdf)

Commission européenne. 1996. *Livre Vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat*. COM(96)570, Novembre. Bruxelles: Commission européenne. [http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/l-vert/lv1\\_fr.pdf#zoom=100](http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/l-vert/lv1_fr.pdf#zoom=100)

Commission européenne. 2002. *L'UE adopte une nouvelle stratégie commerciale à l'égard des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*. Bruxelles: Commission européenne. [http://europa-eu-un.org/articles/fr/article\\_1441\\_fr.htm](http://europa-eu-un.org/articles/fr/article_1441_fr.htm)



Commission européenne. 2003. *Maîtriser la mondialisation. L'Union européenne et le commerce mondial*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

<http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/37/fr.pdf>

Commission européenne. 2005b. *L'ouverture des marchés aux pays en voie de développement: ouvrir les portes du développement*. Rapport de la Commission, Mai 2005. Bruxelles: Commission européenne.

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/170&format=PDF&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

Commission européenne. 1999. *Négociation UE-ACP: Synthèse des études d'impact de la proposition de l'UE de négocier des APER avec les sous-régions ACP*. Document de travail des services de la Commission pour le groupe de négociation 3 « Coopération économique et commerciale », 14 juin. Bruxelles: Commission européenne.

Commission pour l'Afrique. 2005. *Notre Intérêt commun. Rapport de la Commission pour l'Afrique*, Mars. Glasgow: Commission pour l'Afrique.

[http://www.commissionforafrica.org/french/report/thereport/french/11-03-05\\_cr\\_report\\_fr.pdf](http://www.commissionforafrica.org/french/report/thereport/french/11-03-05_cr_report_fr.pdf)

Communautés européennes. 2005. Groupe de négociation sur les règles — *Deuxième communication présentée par les Communautés européennes au sujet des accords commerciaux régionaux*. TN/RL/W/179, 12 mai.

<http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/u/tn/rl/W179.doc>

CONCORD. 2004. *Why the EU approach to regional trade negotiations with developing countries is bad for development*. CONCORD Cotonou Working Group Briefing Paper, mars. Bruxelles: Secretariat of the Confederation CONCORD.

[www.concordeurope.org/download.cfm?media=pdfUK&id=597](http://www.concordeurope.org/download.cfm?media=pdfUK&id=597)

Conseil des Ministres ACP. 2002. *Orientations ACP pour les négociations des Accords de partenariat économique*, 5 juillet.

[http://www.acpsec.org/fr/epa/ORIENTATIONS%20ACP\\_POUR\\_LES\\_NEGOCIATIONS\\_DES\\_APE.pdf](http://www.acpsec.org/fr/epa/ORIENTATIONS%20ACP_POUR_LES_NEGOCIATIONS_DES_APE.pdf)

Conseil des Ministres ACP. 2005. *Résolutions et déclarations de la 8<sup>ième</sup> session du Conseil des Ministres ACP tenue à Bruxelles les 21 et 22 juin 2005*. Bruxelles: Secrétariat ACP. [http://www.acpsec.org/fr/com/cou81\\_decisions\\_f.pdf](http://www.acpsec.org/fr/com/cou81_decisions_f.pdf)

Crawford, J. and R. V. Fiorentino. 2005. *The changing landscape of regional trade agreements*. WTO Discussion Paper No 8, April. Genève: Organisation mondiale du commerce. [www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers8\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf)

CREDIT. 1998. *Study on the economic impact of introducing reciprocity into the trade relations between the EU and EAC countries*. Rapport préparé pour la Commission européenne. Nottingham, RU: Centre for Research in Economic Development and International Trade, Université de Nottingham.

CRETES. 2003. *Etude sur l'impact des Accords de partenariat économiques et les scénarios des ajustements préliminaires, (Rapport final)*. Yaoundé, Cameroun: Centre de recherche et d'études en économie et sondage.

CRNM. 2004. RNM DG: *CARIFORUM negotiating structure/schedule endorsed*. Press release CRNM-PR 10/04, 17 avril 2004. [www.crn.org/documents/press\\_releases\\_2004/pr1004.htm](http://www.crn.org/documents/press_releases_2004/pr1004.htm)

Davenport, M. 2002. *Preliminary analysis of certain issues for an ACP position in the post Cotonou negotiations, in particular WTO-compatibility and the new EU GSP scheme*. Etude du Secrétariat du Commonwealth. [www.acp-eu-trade.org](http://www.acp-eu-trade.org)

Dihm, M. 2005. 'More of the same' is not an option. *D+C Magazine for Development Cooperation*, décembre 2005. [www.inwent.org/E+Z/content/archive-eng/12-2005/foc\\_art5.html](http://www.inwent.org/E+Z/content/archive-eng/12-2005/foc_art5.html)

DTI-DFID. 2005. *Economic partnership agreements: Making EPAs deliver for development*. Position Paper, mars 2005. Londres: Ministère du commerce et de l'industrie. [www.dti.gov.uk/ewt/epas.pdf](http://www.dti.gov.uk/ewt/epas.pdf)

ECDPM et ICTSD. 2004. *Éclairage sur les Négociations*, Volume 3 (1, 2, 3, et 4). Maastricht, Pays-Bas, Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM).

[http://www.acp-eu-trade.org/new/acp/portaal/tni/acp\\_ptn\\_detail.cfm?ste\\_ID=1&lang=fr](http://www.acp-eu-trade.org/new/acp/portaal/tni/acp_ptn_detail.cfm?ste_ID=1&lang=fr)

EcoNews Africa et Traidcraft. 2005. EPAs: *Through the lens of Kenya*. Kingsway, RU: Traidcraft. [www.traidcraft.co.uk/template2.asp?pageID=1867&fromID=1754](http://www.traidcraft.co.uk/template2.asp?pageID=1867&fromID=1754).

ERO. 2005a. Regional integration and EPAs: The way forward. Bruxelles: European Research Office.

ERO. 2005b. How can EPAs best help Africa develop its economy? Bruxelles: European Research Office.

European Commission. 2005a. Economic partnership agreements—Putting a rigorous priority on development. Memo, 20 janvier 2005. Bruxelles: Commission européenne. [http://europa-eu-un.org/articles/en/article\\_4245\\_en.htm](http://europa-eu-un.org/articles/en/article_4245_en.htm)

Eurostep. 2004. *New ACP-EU trade arrangements: New barriers to eradicating poverty?* Bruxelles: Secrétariat Eurostep. [www.eurostep.org/docs/200406091217487864.pdf?&username=guest@eurostep.org&password=9999&groups=EUROSTEP](http://www.eurostep.org/docs/200406091217487864.pdf?&username=guest@eurostep.org&password=9999&groups=EUROSTEP)

Gonzales, A. P. 2001. *Preliminary reflections on possible ACP alternative trade arrangements with the EU*. Mimeo, 27 mars.

Gouvernement du Royaume-Uni. 2005. *UK Government response to International Development Committee's Sixth Report of Session 2004-05 'Fair trade? The European Union's trade agreements with African, Caribbean and Pacific countries'*. Présenté au Parlement par le Secrétaire d'État au développement international sur l'ordre de sa Majesté, juin 2005. [www.dfid.gov.uk/pubs/files/fairtrade-command.pdf](http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/fairtrade-command.pdf)

Groupe des États ACP. 2004. *Les aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement et le traitement spécial et différencié dans les règles de l'OMC: L'article XXIV du GATT de 1994 et la Clause d'habilitation*, Communication présentée par la Mission du Botswana au nom du Groupe des États ACP, TN/RL/W/155, 28 avril.

<http://www.acp-eu-trade.org/new/acp/content/library/files/GroupeACP%5FFR%5F260404%5FWTO%5FAspects%2Ddes%2DAccords%2Dcommerciaux%2Dregionaux%2Drelatifs%2Dau%2Ddeveloppement%2Epdf>

HCIDC. 2005. *Fair trade? The European Union's trade agreements with African, Caribbean and Pacific countries*. Sixth Report of Session 2004-05. HC 68. House of Commons International Development Committee. Londres: The Stationery Office Limited.

[www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/68/68.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/68/68.pdf).

Hinkle, L. E. et R. S. Newfarmer. 2005. Risks and rewards of regional trading arrangements in Africa: Economic partnership agreements (EPAs) between the EU and SSA. Mimeo. Washington DC: La Banque mondiale.

<http://siteresources.worldbank.org/INTABCDEWASHINGTON2005/Resources/LawrenceHinklepaper.pdf>

Hinkle, L. E., M. Hoppe et R. S. Newfarmer. 2005. Beyond Cotonou: Economic partnership agreements in Africa. dans: *Trade, Doha, and development: A window into the issues*, R. Newfarmer. Washington DC: La Banque mondiale: 267-280.

<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/22.BeyondCotonou.pdf>.not

Hoekman, B. 2005. *Designing North South trade agreements to promote economic development*. Document présenté à: International Trade Roundtable, 2005 the WTO at 10 Years: The regional challenge to multilateralism, Bruxelles, 27-28 juin 2005.

[http://mba.tuck.dartmouth.edu/cib/news/itr\\_2005\\_pdf/Hoekman.pdf](http://mba.tuck.dartmouth.edu/cib/news/itr_2005_pdf/Hoekman.pdf)

ICTSD et APRODEV. 2005a. *Les APE et le développement durable: repères pour un contrôle pro développement des négociations*. Bruxelles et Genève. International Centre for Trade and Sustainable Development et APRODEV.

[http://www.aprodev.net/main/files/A%20APE%20et%20developpement%20durable%20WEB\\_%20FR.pdf](http://www.aprodev.net/main/files/A%20APE%20et%20developpement%20durable%20WEB_%20FR.pdf)

ICTSD et APRODEV. 2005b. Benchmarks pour une surveillance des négociations sur les APE favorable au développement. *Eclairage sur les négociations*, 4(4).

[http://www.ictsd.org/tni/tni\\_french/TNI\\_FR\\_4-4.pdf](http://www.ictsd.org/tni/tni_french/TNI_FR_4-4.pdf)

IDS. 1998. *Study on the economic impact of introducing reciprocity into the trade relations between the EU and CARICOM/Dominican Republic*. Rapport préparé pour la Commission européenne. Brighton: Institute of Development Studies.

IMANI Development. 1998. *Study on the economic impact of introducing reciprocity into the trade relations between the EU and the SADC Region*. Rapport préparé pour la Commission européenne. Quatres Bornes, Maurice: Imani Development (International) Ltd.

Kaputin, J. 2005. *Statements of Sir John Kaputin at the opening and closing of the ACP regional EPA negotiators meeting*, 4 octobre 2005. Genève: Secrétariat du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. [www.acpsec.org/en/epa/statements\\_sg\\_london\\_en.htm](http://www.acpsec.org/en/epa/statements_sg_london_en.htm)

Keck, A. et R. Piermartini. 2005. *The economic impact of EPAs in SADC countries*. WTO Staff Working Paper ERSD-2005-04. Genève: Organisation mondiale du commerce. [www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd200504\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200504_e.htm)

Maerten, C. 2004. *Economic partnership agreements: A new approach to ACP-EU economic and trade cooperation*. Présentation à: TRALAC Annual International Trade Law Conference, Stellenbosch, Afrique du Sud, 11 novembre 2004. Unit TRADE C 2. Commission européenne. [www.tralac.org/pdf/04-11-09\\_EPA\\_\(TRALAC-1\).ppt](http://www.tralac.org/pdf/04-11-09_EPA_(TRALAC-1).ppt)

Maerten, C. 2005. *Economic partnership agreements: A development perspective*. Présentation à: Workshop of the Informal European Network on Agriculture, Trade and Development, Stockholm, Suède, 12 janvier 2005. Unit TRADE C 2. Commission européenne.

Manchin, M. 2005. *Preference utilization and tariff reduction in European Union imports from African, Caribbean, and Pacific countries*. World Bank Policy Research Working Paper 3688. Washington DC: La Banque mondiale. [www-wds.world-bank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000016406\\_20050819124920](http://www-wds.world-bank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000016406_20050819124920)

Mandelson, P. 2005. Le commerce au service du développement. Discours prononcé à la London School of Economics, le 4 février 2005.

[http://europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/mandelson/speeches\\_articles/temp\\_mandels\\_speeches\\_fr.cfm?temp=sppm013\\_fr](http://europa.eu.int/comm/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/temp_mandels_speeches_fr.cfm?temp=sppm013_fr)

Mavroidis, P. C. 2005. *If I don't do it, somebody else will (or won't)—Testing the compliance of PTAs with the multilateral rules*. Document présenté à: International Trade Roundtable, 2005 The WTO at 10 Years: The Regional Challenge to Multilateralism, Bruxelles, 27-28 juin 2005.

[http://mba.tuck.dartmouth.edu/cib/news/itr\\_2005\\_pdf/Mavroidis.pdf](http://mba.tuck.dartmouth.edu/cib/news/itr_2005_pdf/Mavroidis.pdf)

McQueen, M. 1999. *The impact studies on the effects of REPAS between the ACP and the EU*. ECDPM Discussion Paper 3. Maastricht: Centre européen de gestion des politiques de développement. [www.ecdpm.org/dp3](http://www.ecdpm.org/dp3)

Miller, B. 2005. *EPAs: Forging an institute for development*. Discours prononcé lors du lancement de la phase 3 des négociations APE CARIFORUM-UE, Gros Islet, Sainte Lucie, 30 septembre 2005. [www.caricom.org/jsp/regional\\_news/epas-miller.pdf](http://www.caricom.org/jsp/regional_news/epas-miller.pdf)

Ministère des finances et de l'économie, Direction générale des affaires économiques, Direction de l'intégration régionale de la République du Bénin. 2004. *Impact de l'accord de partenariat économique avec l'Union Européenne sur l'économie béninoise*, version définitive. Cotonou : Bénin.

Morgantini, L. 2005. Document de travail sur l'impact en matière de développement des APE. Commission du développement du Parlement européen, 16 novembre 2005. [www.europarl.eu.int/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/588/588g51/588g51fr.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/dt/588/588g51/588g51fr.pdf)

Naumann, E. 2005. *Comparing EU free trade agreements—Rules of origin*. ECDPM InBrief 61, Maastricht: European Centre européen de gestion des politiques de développement. [www.ecdpm.org/ftainbriefs](http://www.ecdpm.org/ftainbriefs).

Naumann, E. 2006. *Problèmes relatifs aux règles d'origine dans le contexte des APE*. ECDPM EnBref (à venir). Maastricht: Centre européen de gestion des politiques de développement.

[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM%5CWeb%5CFr\\_Content%5CNavigation.nsf/index2?ReadForm](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM%5CWeb%5CFr_Content%5CNavigation.nsf/index2?ReadForm)

NEI. 1998. *Introducing reciprocity into the trade relations between the EU and the Pacific ACP countries*. Rapport préparé pour la Commission européenne. Rotterdam: Netherlands Economic Institute.

OMC. 2001. Déclaration ministérielle du 14 novembre 2001. WT/MIN(01)/DEC/1, paragraphe 29. <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/u/WT/min01/DEC1.doc>

OMC. 2004. Communautés européennes—Conditions d’octroi de préférences tarifaires aux pays en développement. Rapport de l’Organe d’appel. WT/DS246/AB/R, 7 avril 2004. <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/u/WT/DS/246ABR.doc>

Onguglo, B. et T. Ito. 2002. Le traitement spécial et différencié à l’OMC dans le contexte des Accords de partenariat économique ACP-UE. *Éclairage sur les Négociations*, 1(2) juin. [http://www.ictsd.org/tni/tni\\_french/TNI\\_FR\\_1-2.pdf](http://www.ictsd.org/tni/tni_french/TNI_FR_1-2.pdf)

Onguglo, B. et T. Ito. 2003. *How to make EPAs WTO compatible? Reforming the rules on regional trade agreements*. ECDPM Discussion Paper 40. Maastricht: Centre européen de gestion des politiques de développement. [www.ecdpm.org/dp40](http://www.ecdpm.org/dp40)

Onguglo, B. et T. Ito. 2005. *In Defence of the ACP submission on special and differential treatment in GATT Article XXIV*. ECDPM Discussion Paper 67. Maastricht: Centre européen de gestion des politiques de développement. [www.ecdpm.org/dp67](http://www.ecdpm.org/dp67)

Oxfam. 2002. *Boxing match in agricultural trade: Will WTO negotiations knock out the world’s poorest farmers?* Oxfam Briefing Paper 32. Oxford: Oxfam International. [www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/trade/bp32\\_agric\\_trade.htm](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/trade/bp32_agric_trade.htm)

Pacific Islands Forum Secretariat. 2004. *The Pacific ACP-EU Partnership, The Way Forward*. Suva: Pacific Islands Forum Secretariat.

Perez, R. (à paraître) *Are the economic partnership agreements a first-best optimum for the ACP countries?*. *Journal of World Trade*.

Piermartini, R. et R. Teh. 2005. *Demystifying modelling methods for trade Policy*. WTO Discussion Paper No.10. Genève: Organisation mondiale du commerce. [www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers10\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers10_e.pdf)

Planistat. 1998. *Étude de l'impact économique sur l'UDEAC-CEMAC de l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales UE-ACP*. Rapport préparé pour la Commission européenne, Planistat Belgique, Groupe Planistat.

PricewaterhouseCoopers. 2005. *Evaluation de l'impact sur le développement durable (EID) des négociations commerciales des accords de partenariat économique ACP-UE*. Rapport final. Paris: PricewaterhouseCoopers. [www.sia-acp.org/acp/download/pwc\\_sia\\_acp20july2005.pdf](http://www.sia-acp.org/acp/download/pwc_sia_acp20july2005.pdf)

Roux, W. 2005. 'An alternative' to the EPA proposals: A provision dropped from the EU's 'EPA Negotiation Manual'? Document présenté à la conférence annuelle de TRALAC, Le Cap, Afrique du Sud, 13-14 octobre 2005. [http://www.tralac.org/pdf/20051018tralac\\_speech\\_final.pdf](http://www.tralac.org/pdf/20051018tralac_speech_final.pdf)

Secrétariat ACP. 2002. *Update on WTO issues*. Seventh Meeting of the Ministerial Trade Committee, 24 septembre 2002. Bruxelles: Secrétariat ACP. [www.acpsec.org](http://www.acpsec.org)

Scollay, R. 2005. *Substantially all trade: Which definitions are fulfilled in practice? An empirical investigation*. Rapport du Secrétariat du Commonwealth, 15 août. Londres: Secrétariat du Commonwealth. [www.thecommonwealth.org/shared\\_asp\\_files/uploadedfiles/ECFD8065-9E2C-425E-AEE3-D7ECBDC330DC\\_Substantially-alltrade.pdf](http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/ECFD8065-9E2C-425E-AEE3-D7ECBDC330DC_Substantially-alltrade.pdf)

South Centre. 2005. *Revisiting EPAs and WTO compatibility*. SC/TADP/AN/DS/2. Genève: South Centre. [www.southcentre.org/tadp\\_webpage/research\\_papers/ds\\_project/epa\\_wto\\_julo5.doc](http://www.southcentre.org/tadp_webpage/research_papers/ds_project/epa_wto_julo5.doc)



Stevens, C. et J. Kennan. 2005a. *Preparing for EPAs: Trade analysis handbook*. Brighton: Institute of Development Studies.

[www.acp-eu-trade.org/new/acp/portaal/library/acp\\_pli\\_index.cfm?lib\\_ID=2349&ste\\_ID=1&lang=eng](http://www.acp-eu-trade.org/new/acp/portaal/library/acp_pli_index.cfm?lib_ID=2349&ste_ID=1&lang=eng)

Stevens, C. et J. Kennan. 2005b. *EU-ACP economic partnership agreements: The effects of reciprocity*. Brighton: Institute of Development Studies.

<http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/CSEPARECBP2.pdf>

Stevens, C. et J. Kennan. 2005c. *GSP reform: A longer-term strategy, with special reference to the ACP*. Brighton: Institute of Development Studies.

[www.ids.ac.uk/ids/global/glonew.html](http://www.ids.ac.uk/ids/global/glonew.html)

Tekere, M. et D. Ndlela. 2002. *Impact assessment of economic partnership agreements on the Southern African Development Community (SADC) and preliminary adjustment scenarios*. Harare, Zimbabwe: Trade and Development Studies Centre.

Traidcraft. 2004. *EPAs: The hidden dangers*. Fair Trade Tool Kit. Kingsway, RU:

Traidcraft. <http://www.stopepa.de/img/epas-hidden-dangerrada65do.pdf>

## Annexe: Aperçu des principaux résultats quantitatifs découlant des études d'impact sur les APE

**Tableau A1 – Création et détournement des courants d'échanges**

	Création échanges (mio. US\$)	Détournement échanges (mio. US\$)	Détournement intra-CER (mio. US\$)	Échanges créés par unité d'échanges
<b>SADC</b>	272.3	-78.4	-0.7	3.5
<b>CEDEAO</b>	1504.4	-361.6	-31.1	4.2
<b>COMESA</b>	909.9	-242.7	-14.1	3.7
<b>CEMAC</b>	607.9	-87.3	-1.6	7.0

Source : CEA (2005a).

**Table A2 - CEMAC (en millions de dollars)**

	Création échanges	Détournement échanges	Échanges créés par unité échanges détournés	Perte de recettes	Surplus consommateur
	CEA <sup>a</sup>	CEA <sup>a</sup>	CEA <sup>a</sup>	CEA <sup>a</sup>	CRETES <sup>b</sup>
<b>Cameroun</b>	255.4	-26.6	9.6	-149.3	-130.7
<b>Rep. Congo</b>	123.7	-20.5	6.0	-75.1	
<b>Gabon</b>	126.5	-27.7	4.6	-74.3	-121.6
<b>Guinée éq.</b>	53.3	-5.4	9.9	-33.9	
<b>RCA</b>	8.2	-1.3	6.3	-5.8	-14.5
<b>Tchad</b>	40.7	-5.9	6.9	-26.7	
<b>Total CEMAC</b>	<b>607.9</b>	<b>-87.3</b>	<b>7.0</b>		

Sources : a) CEA (2005a,e); b) CRETES (2003) fournit ses estimations en devise locale (francs CFA). Nous les avons donc converties en dollars US pour pouvoir les comparer.

**Tableau A3a - CEDEAO (en millions de dollars)**

	Création échanges		Détournement échanges		Échanges créés par unité d'échanges détournés	
	CEA <sup>a</sup>	Busse <sup>b</sup>	CEA <sup>a</sup>	Busse <sup>b</sup>	CEA <sup>a</sup>	Busse <sup>b</sup>
<b>Ghana</b>	267.8	45.8	-101.9	-40.2	2.6	1.1
<b>Burkina-Faso</b>	40.5	14.1	-9.2	-9.8	4.4	1.4
<b>Béninc</b>	61.1	20.4	-14.1	-10.7	4.3	1.9
<b>Côte d'Ivoire</b>	188.8	69.3	-26.4	-25.3	7.2	2.7
<b>Guinée-Bissau</b>	2.8	1.6	-0.3	-0.3	9.3	5.3
<b>Sénégal</b>	144.6	71.2	-16.3	-31.4	8.9	2.3
<b>Niger</b>	39.5	4.6	-4.3	-3.5	9.2	1.3
<b>Nigeria</b>	617.7	348.3	-172.9	-229.1	3.6	1.5
<b>Mauritanie</b>	28.5	9.8	-5.3	-5.4	5.4	1.8
<b>Mali</b>	54.7	13.3	-4.5	-8.3	12.2	1.6
<b>Togo</b>	58.3	10.1	-6.5	-6.5	9.0	1.6
<b>Gambie</b>		8.2		-5.8		1.4
<b>Cape Vert</b>		16.9		-4.5		3.8
<b>Guinée</b>		14.3		-10		1.4
<b>Total CEDEAO</b>	<b>1,504.40</b>	<b>608.5<sup>d</sup></b>	<b>-361.6</b>	<b>-370.5<sup>d</sup></b>	<b>4.2</b>	<b>1.6<sup>d</sup></b>

**Tableau A3b- CEDEAO suite**

	<i>Perte de recettes</i>			<i>Surplus consommateur</i>	
	<i>CEA<sup>a</sup></i>	<i>CAPE<sup>b</sup></i>	<i>Busse<sup>d</sup></i>	<i>CEA<sup>a</sup></i>	<i>CAPE<sup>b</sup></i>
<b>Ghana</b>	-193.7		-90.8	71.5	
<b>Burkina-Faso</b>	-22.0	-126.6	-17.5	3.8	158.9
<b>Béninc</b>	-39.5	-167.9	-27.6	6.6	192.3
<b>Côte d'Ivoire</b>	-112.2	-723.5	-82.9	16.2	994.3
<b>Guinée-Bissau</b>	-2.0	-15.3	-2.2		18.9
<b>Sénégal</b>	-80.2	-609.7	-87.9	12.5	755.3
<b>Niger</b>	-20.5	-72.4	-6.6	3.9	95.9
<b>Nigeria</b>	-426.9		-487.8	113.3	
<b>Mauritanie</b>	-14.6		-11.8	2.5	
<b>Mali</b>	-33.1	-212.5	-16.6	4.5	265.3
<b>Togo</b>	-35.5	-78.4	-12.9	5.5	95.5
<b>Gambie</b>			-13.8		
<b>Cape Vert</b>			-24.0		
<b>Guinée</b>			-16.7		

Sources : a) CEA (2005a,b).

b) CAPE (2003) fournit ses estimations en pourcentage du PIB de 2001. Nous les avons donc converties en dollars US pour pouvoir les comparer.

c) L'étude du Ministère des finances et de l'économie estime la perte de recettes à -325,4 millions de dollars et le surplus consommateur à 491,7 millions de dollars. Les estimations de l'étude sont faites en devise locale (francs CFA). Nous les avons donc converties en dollars US pour pouvoir les comparer.

d) Busse et al. (2004) font des estimations à partir de trois scénarios. Nous n'avons repris ici que les estimations du scénario « moyen ». À noter toutefois que même les chiffres du scénario « haut » sont largement en deçà de ceux de la CEA (2005a,b).

**Tableau A4a - Afrique de l'Est et australe & SADC (en millions de dollars)**

	Création échanges		Détournement échanges		Échanges créés par unité d'échanges détournés	
	CEA <sup>a</sup>	Tekere <sup>b</sup>	CEA <sup>a</sup>	Tekere <sup>b</sup>	CEA	Tekere
<b>Afrique de l'Est et australe</b>						
Burundi	12.4		-1.6		7.8	
RDC	45.4		-6.8		6.7	
Éthiopie	120.7		-31.2		3.9	
Érythrée	13.1		-1.4		9.4	
Djibouti	56.5		-9.6		5.9	
Kenya	211.3		-60.5		3.5	
Madagascar	16.6		-4.1		4.0	
Malawi	15.1	18.4	-6.5	-14.1	2.3	1.3
Maurice	166.9	136.5	-44.7	-87.5	3.7	1.6
Rwanda	10.6		-3.1		3.4	
Seychelles	25.3		-2.7		9.4	
Zimbabwe	45.6	82.9	-17.6	-21.5	2.6	3.9
Soudan	119.6		-33.5		3.6	
Uganda	19.2		-9		2.1	
Zambie	31.7		-10.4		3.0	
<b>Total Afrique de l'Est et australe</b>	<b>909.9</b>		<b>-242.7</b>		<b>3.7</b>	
<b>SADC</b>						
Angola	174.5		-39		4.5	
Botswana	9.3	25.7	-4.1	-0.6	2.3	42.8
Lesotho	0.5		0			
Mozambique	16.5	21	-5.9	-6.5	2.8	3.2
Namibie	7		-3.8		1.8	
Swaziland	1		-0.5		2.0	
Tanzanie	63.5	103	-25.1	-78.8	2.5	1.3
<b>Total SADC</b>	<b>272.3</b>		<b>-78.4</b>		<b>3.5</b>	

Sources : a) CEA (2005a,c,d); b) Tekere and Ndlela (2002).

**Tableau A4b - Afrique de l'Est et australe & SADC suite(en millions de dollars)**

	Perte de recettes		Surplus consommateur		Bien-être	
	CEA <sup>a</sup>	Tekere <sup>b</sup>	CEA <sup>a</sup>	OMC <sup>c</sup>	EU-SADC	EU-SADC& SADC
<b>Afrique de l'Est et australe</b>						
Burundi	-7.7		1.8			
RDC	-24.7		3.8			
Ethiopie	-55.1		19.0			
Erithrée	-7.4		1.2			
Djibouti	-37.5		10.9			
Kenya	-107.3		30.7			
Madagascar	-7.7		0.9	-6.0		-6.6
Malawi	-7.1	-24.6	2.1	64.8		72.5
Maurice	-71.1	-209.9	57.6			
Rwanda	-5.6		0.9			
Seychelles	-24.9		8.1			
Zimbabwe	-18.4	-118.3	8.2	257.2		268.8
Soudan	-73.2		19.2			
Uganda	-9.5		1.7			
Zambie	-15.8		3.4			-3.8
<b>SADC</b>						
Angola	-103.3		14.9			
Botswana	-5.2	-32.4	0.4	-124.1		-133.6
Lesotho	-0.3		0.1			
Mozambique	-7.6	-29.2	1.7	-9.4		-9.6
Namibie	-3.8	-285.3	0.2			
Swaziland	-0.8	-5.6	0.1			
Tanzanie	-32.5	-146.6	8.2	-50.2		-60.4

Sources: a) CEA (2005a,c,d); b) Tekere et Ndlela (2002); c) Keck et Piermartini (2005).

**The Centre is an independent foundation,  
whose capacity building activities aim  
to improve cooperation between Europe  
and countries in Africa, the Caribbean, and the  
Pacific.**

***Le Centre est une fondation indépendante. Ses  
activités dans le domaine du renforcement des  
capacités visent à améliorer la coopération  
entre l'Europe et les pays d'Afrique,  
des Caraïbes et du Pacifique.***

[info@ecdpm.org](mailto:info@ecdpm.org) [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)

Onze Lieve Vrouweplein 21  
NL-6211 HE Maastricht  
The Netherlands *Pays-Bas*  
Tel +31 (0)43 350 29 00  
Fax +31 (0)43 350 29 02

*Rue Archimède 5*  
B-1000 Brussels *Bruxelles*  
Belgium *Belgique*  
Tel +32 (0)2 237 43 10  
Fax +32 (0)2 237 43 19

ISBN-10: 90-72908-30-9 ISBN-13: 978-90-72908-30-8