

LES ACCORDS DE PARTENARIATS ÉCONOMIQUES, À L'ÉPREUVE DES RELATIONS ENTRE L'AFRIQUE ET L'UNION EUROPÉENNE

ELIMANE MAMADOU KANE *

Constituant un véritable tournant dans les relations entre l'Afrique et l'Europe, la décision de l'UE de privilégier le multilatéralisme dans ses rapports avec le continent africain met à nu les économies africaines. Les pourparlers sur la libéralisation des produits et sur la suppression des barrières tarifaires font partie du dispositif du futur accord de partenariat économique. Suscitant remous et controverses, les discussions sont ardues et complexes. Pourtant, en dépit de ces écueils, l'Afrique et l'Europe progressent dans la définition d'un nouvel instrument commercial.

Au-delà de la levée de bouclier suscitée par les conséquences qu'induirait les Accords de Partenariats Économiques (APE) ¹ sur les marchés africains ², les négociations sur l'élimination des barrières tarifaires mettent fin à une relation asymétrique entre l'Afrique et l'UE ³. Conçu à l'origine pour faciliter le développement économique des anciennes colonies, le régime

* DOCTEUR EN DROIT PUBLIC ET EN SCIENCE POLITIQUE. L'auteur est expert en Développement Institutionnel au CMAP (Centre Mauritanien d'Analyse des Politiques). Les opinions émises par l'auteur ne sauraient engager le CMAP.

¹ « The WTO compatibility of the EPA'S between the EU and the ACP countries », *Intereconomics*, Volume 41, n° 2, pp. 115-119.

² *L'Avenir des Arrangements Commerciaux préférentiels en faveur des pays en voie de développement et le nouveau cycle des négociations sur l'Agriculture*, FAO, 2000.

³ Kenneth Karl, « De Georgetown à Cotonou, le Groupe ACP face aux nouveaux défis », *Le Courrier*, Ed, Spécial, septembre 2000.

préférentiel non-réciproque⁴ n'a guère permis à l'Afrique de sortir de sa situation de pauvreté. Bien au contraire, les difficultés du continent n'ont eu de cesse de s'aggraver. Connus sous le nom de Convention de Lomé, les avantages tarifaires permettaient, à l'exclusion des quotas agricoles, l'accès de produits originaires des pays sous-développés au marché communautaire en franchise de droits de douane et sans restriction quantitative. Novateur, cet accord douanier non-réciproque était un modèle de coopération Nord/Sud.

Toutefois, cet échange commercial était obéré par toute une série de barrières protectionnistes et réglementaires. Ces obstacles ont constitué de véritables freins au développement du continent africain. L'ampleur de ces barrières non-tarifaires a indéniablement empêché l'Afrique de pouvoir tirer pleinement profit de cet accès libre et illimité. Fidèle à l'esprit de la Convention de Lomé, l'Accord de Cotonou de 2000 prolongeait cette logique.

Toutefois, la forte controverse sur l'utilité de ces accords préférentiels s'accroît en raison de la baisse croissante de la part de l'Afrique⁵ dans les exportations des produits entrant dans l'UE ; les limites du régime commercial étant montrées du doigt. Considérant que le régime dérogatoire au commerce multilatéral accordé au continent africain n'était pas conforme au droit de l'OMC⁶, l'UE a décidé, au moment des négociations de l'Accord de Cotonou, d'introduire une disposition prévoyant sa substitution par les Accords Commerciaux Régionaux⁷. Destinés à succéder au régime préférentiel à la fin de l'année 2007, les ALE et à être en conformité avec les règles de l'organisation commerciale multilatérale, ils sont perçus comme une sorte de diktat de la Commission à l'Afrique. La volonté unilatérale de l'Europe de

⁴ *Preferential trade in the EU-Making trade policy work for the développement*, Rapport de la direction générale du commerce de la commission européenne au parlement européen sur l'accès au marché de l'Union européenne et potentielle des préférences, mai 2006. Cf. Joël Lebullenger, «Le système communautaire des préférences tarifaires généralisées», *Juris Classeur Europe*, 1993, fascicule 2350.

⁵ <http://fr.allafrica.com/stories/200810160366.html>

⁶ Luff David, *Le droit de l'OMC. Analyse critique*, LGDJ, Paris, 2004.

⁷ Berthelot Jacques, «David contre Goliath: argumentaire contre les accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP)», *Solidarité*, décembre 2006.

négocier avec des ensembles régionaux ainsi que le contenu des APE sont porteurs d'une profonde déréglementation⁸ des économies africaines. Ils impliquent la fin des accords commerciaux non-réciproques au profit d'un libre-échangeisme⁹ : il ne s'agit ni plus ni moins que d'un alignement sur les règles de l'OMC.

L'élimination des barrières tarifaires, au-delà du fait qu'elle va priver les pays africains de recettes fiscales, mettra également en concurrence des produits locaux avec ceux de l'Europe. Cette perspective risque d'affecter des industries voire des agricultures à l'état de subsistance déjà affaiblies par l'interdiction de bénéficier des subventions de l'État. Rien qu'en Afrique subsaharienne, les revenus tirés des droits de douane s'élèvent à 30%. Trouver de nouvelles formes de substitutions pour assurer le développement en matière d'éducation, de santé, d'agriculture devient une préoccupation majeure pour les pays africains.

Face à des économies désarticulées par la pauvreté et peu préparées à la concurrence, il y a lieu de s'interroger sur les réelles motivations de l'UE. En voulant se conformer aux dispositions de l'OMC, la Commission européenne a renié l'esprit de Lomé dont le principe cardinal était de lutter contre la pauvreté¹⁰. Or en mettant au cœur de sa relation avec l'Afrique les sujets de Singapour comme l'investissement, la concurrence, la transparence des marchés publics, la facilitation des échanges et des services¹¹, l'Europe veut accentuer le démantèlement des économies africaines en ouvrant totalement leur marché, ce qui, compte tenu de la pauvreté qui prévaut en Afrique, ne présage pas d'une perspective favorable pour la mise en œuvre des OMD¹². D'autant que cette rupture avec l'esprit de Lomé

⁸ *Comment les Accords de partenariat économiques (APE) UE-ACP pourraient nuire aux perspectives de développement d'un grand nombre de pays pauvres*, Document d'information Oxfam, septembre 2006.

⁹ *Effets des accords de partenariats économiques entre l'UE et l'Afrique sur l'économie et le bien-être*, Centre africain pour les politiques commerciales, Commission économique pour l'Afrique, n°22, septembre 2005.

¹⁰ Livre vert du 20 novembre 1996 sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21^e siècle, *Défis et options pour un nouveau partenariat*.

¹¹ <http://ictsd.net/>

¹² Les OMD ont pour objectif d'ici 2015 d'éradiquer l'extrême pauvreté et la faim dans les pays sous-développés, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes entre autres.

ne s'accompagne pas d'un véritable mécanisme de substitution permettant à l'Afrique de protéger ses produits sensibles et de bénéficier des recettes budgétaires conséquentes.

La question qui se pose est donc de savoir si les Accords Commerciaux Régionaux constituent une véritable alternative aux échanges commerciaux non-réciproques¹³. La réponse à cette interrogation est devenue impérieuse car elle conditionne le développement économique de l'Afrique. Une autre question consiste à s'interroger sur la capacité du commerce multilatéral à promouvoir le développement du continent.

En effet, l'un des reproches que l'on pourrait formuler au droit de l'OMC en général et à celui de l'UE en particulier est de vouloir réduire sa relation avec le continent à la sphère purement commerciale. Une telle approche est forcément réductrice et ignore la question centrale du développement de l'Afrique. En outre, le défi qui se pose dans la relation de l'UE avec l'Afrique est de promouvoir une politique de développement mettant fin aux cercles vicieux de la dépendance commerciale, de pauvreté de masse et de faible attractivité pour les investisseurs étrangers.

Dans un contexte marqué par la diminution de l'Aide Publique au Développement et par le recul des investissements en Afrique, la définition d'un mécanisme de coopération avec le continent se pose. La remise en cause de la Convention de Lomé, loin d'être banale, témoigne indéniablement de l'essoufflement¹⁴ d'un modèle de coopération entre l'Afrique et l'UE. L'état des lieux sur les négociations entre les deux parties montre un panorama contrasté. D'un côté un partenaire européen qui veut sortir de la logique d'une forme d'assistance faite de générosité et d'idéalisme dépassé et d'un continent qui veut encore s'accrocher aux maigres privilèges qu'il tirait de la Convention de Lomé.

Bien qu'engagés dans le processus d'élimination des barrières tarifaires, les pays africains n'ont pas tous le même niveau de développement. Ainsi certains sont des PMA et d'autres des non-PMA. Cette différence de niveau de développement explique en partie les retards sur la conclusion d'un nouvel accord commercial. Les enjeux économiques et notamment l'identification des produits exclus du champ de la libéralisation ont fortement retardé la signature d'un accord définitif régional.

¹³ Sanoussi Billal et Francesco Rampa, *APE alternatifs et alternatives aux APE*, Rapport ECDPM, n° 11, février 2006.

¹⁴ Lebullenger Joël, «La rénovation de la politique communautaire de développement», *RTDE*, octobre-décembre 1994, pp. 631-661.

Tout au plus, afin de continuer à commercer avec l'UE à la date butoir du 31 décembre 2007, certains pays non-PMA ont signé un APE intérimaire alors que d'autres pays PMA au titre de l'initiative TSA exportent leurs produits sur le marché européen. À la différence de l'Accord de Cotonou dont le cadre de négociation était beaucoup plus général, l'ACR, lui, privilégie une approche régionale tout en intégrant les spécificités propres à chaque ensemble communautaire. Complexes et ardues, ces particularités sont incluses lors du processus de négociation.

En dépit des évolutions notables sur le chapitre des négociations, il y a lieu de souligner que la difficulté à conclure un accord définitif sur les APE est plus l'expression d'une divergence profonde entre les deux parties qu'une lenteur délibérée. Les ALE consacrent de surcroît le triomphe du commerce multilatéral au détriment du développement humain. Dans les processus de négociation, il y a un évident déni démocratique dont sont victimes aussi bien la société civile que la représentation nationale. Expression du suffrage des urnes, les Parlements nationaux sont en effet exclus des discussions.

Les enjeux, qui sont au centre des pourparlers portant sur la pêche, l'agriculture ¹⁵, et le coton, ne manqueront pas de produire des incidences sur les relations commerciales entre l'Afrique et l'Europe. Aussi, afin de mieux saisir les multiples ressorts qui ordonnent le débat sur les APE, il convient d'une part de souligner que la fin du régime dérogatoire signe l'échec d'un modèle de coopération et, d'autre part, que la définition d'un nouvel instrument commercial entre encore en contradiction avec les impératifs de développement du continent africain.

¹⁵ *L'avenir des arrangements commerciaux préférentiels en faveur des Pays en développement et le nouveau cycle des négociations de l'OMC sur l'agriculture*, FAO, 2002. « Les négociations OMC et APE: Pour une meilleure coordination des positions ACP sur l'agriculture », *European Center for Development For Policy Management*, document de réflexion n° 70, décembre 2005. Paul Benton et Takako Izekuki, « The impact of agriculture Trade Preferences with partenaire attention to Least-Developed countries », in *Global Agricultural Trade and developing countries*, édité par Ataman Aksoy et John C. Begin, novembre 2004.

La fin d'un droit dérogatoire au régime général du commerce : expression de l'échec d'un modèle de coopération entre l'Afrique et l'UE

La substitution des APE à la Convention de Lomé confirme une nouvelle fois la fin d'une époque. Face à un modèle de coopération devenu moribond, il était certes nécessaire de promouvoir une autre politique Nord/Sud. Toutefois, les Accords de Partenariat Économique ne constituent pas une réponse adéquate compte tenu de l'état de délabrement des économies africaines.

Soumise aux contraintes dictées par les institutions de Bretton-Woods, l'Afrique a entrepris une politique de restructuration de son économie marquée par le poids de la dette, véritable fardeau pour ce continent. Au regard de sa situation socio-économique, le démantèlement du régime préférentiel sonnait le glas d'un système de solidarité, qui en dépit de ses imperfections, permettait au continent d'avoir quelques maigres ressources budgétaires.

D'une nature particulièrement insidieuse, l'application des APE mettrait fin aux préférences tarifaires dont le continent bénéficiait. La suppression des barrières douanières va non seulement conduire à un affaiblissement des industries et des agricultures locales mais aussi avoir des incidences sur la balance des paiements de ces pays.

La fin d'une relation commerciale asymétrique

La fin de la Convention de Lomé constitue un tournant majeur dans les relations entre l'Afrique et l'Europe. À l'origine, les échanges commerciaux non-réciproques avaient pour objectif de promouvoir le développement des pays sous-développés. L'accès de produits en franchise de droits de douane au marché communautaire a longtemps été le fondement de cette politique commerciale. Toutefois, cet accès libre et illimité n'est pas étendu aux produits agricoles couverts en Europe par la PAC. Néanmoins, la Commission va accepter l'entrée de produits agricoles à travers le système des protocoles commerciaux additionnels.

Ayant un intérêt évident dans l'achat de certains produits agricoles, spécifiques et non concurrents à l'Europe, l'UE met en place le STABEX qui constitue un système de compensation de pertes des recettes des prix résultant des fluctuations. Grande consommatrice de produits comme le café, le thé, les arachides, le cacao, la Commission avait un intérêt évident à la mise en place

d'un système de stabilisation des prix. Tout comme les produits agricoles, les produits miniers étaient assurés par le SYSMIN. Destiné à soutenir les pays producteurs de minerais, le SYSMIN leur permettait de bénéficier de prêts en cas de fluctuations des prix. De tels avantages commerciaux non-réciproques constituaient une exception aux clauses du GATT face à des économies aussi disparates que ceux des pays africains, l'intérêt de promouvoir des échanges commerciaux non-réciproques constituait une réponse au retard économique du continent.

L'élément déclencheur qui a abouti à la remise en cause du régime préférentiel fut la plainte portée par un groupement de pays d'Amérique latine et les États-Unis ¹⁶. Mettant en cause la conformité du système communautaire d'importation des bananes de l'UE. Ces pays vont au titre de l'article XIII du GATT ¹⁷ porter l'affaire auprès de l'Organe de Règlements des Différents de l'OMC ¹⁸ visant à mettre en cause la traditionnelle dérogation au régime général du commerce. De fait, subissant de plus en plus de pression de la part de l'OMC tant les clauses commerciales n'étaient pas compatibles avec celles de l'organisation multilatérale, l'UE va progressivement introduire une disposition prévoyant la mise en application des APE au moment de l'adoption de l'Accord de Cotonou en 2000. S'alignant sur le multilatéralisme, le nouveau système de libre-échange met progressivement fin au régime préférentiel qui s'accompagne de la fin des protocoles spéciaux et des systèmes de garanties.

La remise en cause de l'esprit de Lomé dans un contexte marqué par la diminution des exportations de l'Afrique témoigne du succès du multilatéralisme. Sous le régime des préférences tarifaires, le part de l'Afrique n'a eu de cesse de baisser, il serait étonnant qu'elle augmente avec l'avènement des APE. Ayant pour objectif de conformer le continent aux normes de l'OMC, les Accords de Partenariat Économique ne constituent guère la solution en vue de sortir l'Afrique de sa situation de pauvreté. Son approche, basée sur la suppression des droits tarifaires, reste profondément dominée par une logique ultra-libérale. Cette situation de mise en concurrence de deux économies aux poids inégaux constitue un sérieux recul pour l'Afrique.

¹⁶ Cf, Philippe Vincent, « Le contentieux UE-EU sur les bananes », *Revue Belge de Droit international* 2000.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ « CEE- Régimes d'importation applicables aux bananes dans les États membres », Rapport du panel GATT, mai 1993.

L'UE considère les ACR comme un moyen d'intégrer l'Afrique dans le commerce mondial et, à terme, d'éradiquer la pauvreté. Ces deux ambitions au demeurant bien contradictoires ne prennent pas en compte les particularités du continent. L'Afrique a davantage besoin d'un cadre de coopération au service du développement et moins d'un instrument commercial qui ne saurait insuffler la croissance sur le continent. Le nouvel instrument du multilatéralisme commercial est plus perçu par l'Afrique comme le prolongement de sa dépendance à l'égard des partenaires qu'un outil au service du développement.

Si l'Europe a un intérêt manifeste à l'entrée de ses produits sur le marché africain, l'Afrique, du fait de la concurrence avec des pays tiers, perdra des produits d'exportation. Profitant de la baisse générale des régimes tarifaires, certains pays asiatiques et d'Amérique latine (Vietnam et Brésil par exemple) exportent des produits de base non transformés, relançant le débat sur la nécessité de limiter l'accès du marché africain à quelques produits européens afin de ne pas mettre en péril les produits dits sensibles.

L'un des griefs que l'on pourrait adresser à ce modèle de coopération est de vouloir à la fois banaliser sa relation commerciale avec l'Afrique et de vouloir traiter le continent comme un partenaire quelconque. Une telle démarche relève d'un manque évident de bon sens. S'il est nécessaire de refaçonner un modèle de coopération UE-ACP, son évolution devrait tout au plus procéder d'un volontarisme mutuel. Or c'est un alignement unilatéral et brutal sur les règles de l'organisation multilatérale qui s'est réalisé et non une refonte volontaire de la politique commerciale de l'UE. Cet aménagement unilatéral n'a pas fait l'objet d'une réflexion, encore moins d'un débat au sein des instances de l'UE.

Aussi, face à l'enlisement du cycle de Doha, l'Europe devait tout au plus proposer à l'Afrique un régime commercial qui tienne compte de la spécificité économique du continent tout en incorporant dans les futures négociations le système préférentiel non-réciproque, l'ensemble étant assorti d'une période transitoire devant préparer l'Afrique aux APE.

Or, le passage d'un régime à un autre fut brutal et n'a guère tenu compte des aspects institutionnels et économiques. La complexité du mécanisme de coopération entre l'Afrique et l'UE ne militait pas non plus en faveur d'une rupture brutale avec un système préférentiel. La fin du régime de la relation commerciale asymétrique n'a pas manqué d'être perçue par certaines élites africaines comme étant un retour du colonialisme au point de susciter de l'hostilité.

L'hostilité de l'Afrique face aux APE

La volonté d'aligner le régime préférentiel UE-ACP sur celui de l'OMC a suscité un tollé général en Afrique ¹⁹. La société civile, les décideurs économiques ont rejeté en bloc la fin des avantages tarifaires non-réciproques dont bénéficiait l'Afrique. Sur un continent fortement marqué par une situation de marasme économique, il est difficile de comprendre les motivations qui ont poussé la Commission européenne à se conformer au droit de l'OMC. Partenaire du continent depuis plusieurs décennies, l'Europe, contrairement à l'organisation commerciale, est au fait des particularités du continent africain. Étant le principal partenaire au développement, l'UE est bien placée pour connaître l'état de déréliction du continent. Cette parfaite connaissance de la situation du continent est en contradiction avec la volonté de l'Europe de s'aligner sur les règles du multilatéralisme.

À vrai dire, l'Europe éprouvait sans aucun doute une certaine lassitude ²⁰ à entretenir une politique commerciale de plus en plus inopérante. S'approvisionnant auprès de divers partenaires, l'Afrique n'était plus son unique fournisseur de produits de base non transformés. On peut à ce propos dire que la relation privilégiée que l'UE entretenait avec l'Afrique a pris fin dès que l'Europe a trouvé d'autres sources d'approvisionnement pour son marché intérieur. Les perspectives de l'élargissement et l'unification allemande ont été d'un coût onéreux pour l'Europe. Ayant supporté financièrement les politiques de restructuration des PECO aux fins d'adhésion, la Commission européenne n'avait plus les moyens de son ambitieuse politique commerciale. En outre, la fin de la guerre froide a entraîné le déclassement stratégique du continent africain. Enfin, l'UE a profité du coup de

¹⁹ Jennar, Raoul Marc, « Ces Accords que Bruxelles impose à l'Afrique », *Le Monde Diplomatique*, février 2003.

²⁰ Comité d'Aide au développement et Organisation de la coopération et de développement économique, « Les enjeux liés à l'efficacité de l'aide au développement : cohérence, conditionnalité et évaluation » dans l'Association Européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement et groupement d'intérêt scientifique, Économie mondiale, Tiers-monde, développement, *L'Europe et le Sud à l'aube du XXI^e siècle, Enjeux et renouvellement de la coopération, L'Acte de la 9^e conférence générale de l'EADI (22-25 septembre 1999)*, Paris, Karthala, 2002, 384 p.

semonce de l'OMC pour mettre fin à cette politique commerciale non-réciproque.

Dans le contexte socio-économique africain, la renonciation à l'esprit de Lomé au profit des règles de l'OMC constitue un manque à gagner pour les pays africains. Le recul des investissements publics et le cercle vicieux de la dette constituent déjà des facteurs de dépendance des économies africaines. Cette situation de marginalisation ajoutée à la crise économique qui prévaut en Afrique ne milite pas en faveur d'une révision de la politique commerciale de l'UE. Indéniablement, cette modification d'une des dispositions importantes de la Convention de Cotonou, à l'heure où le continent est confronté à un ensemble de conditionnalités politique et économique, constitue une remise en cause des efforts consentis par les pays africains. Le continent voit à travers l'avènement des APE une nouvelle forme de marginalisation qui entraînera inexorablement la perte de revenus. Cette refonte unilatérale de la relation commerciale s'est indéniablement faite au détriment de l'Afrique. La libéralisation du commerce laisse non seulement supposer la fin des profits budgétaires dont le continent tirait quelques bénéfices jusqu'ici mais également la fin d'une ère de privilèges commerciaux depuis la sortie des indépendances.

Les négociations en faveur d'une ouverture mutuelle des marchés africains et européens, dont le corollaire est la suppression des droits douaniers, suppose la viabilité des produits africains. Or, éprouvant déjà des difficultés à répondre aux normes sanitaires et phytosanitaires, l'entrée des produits africains en Europe repose sur une certaine capacité à s'adapter à la compétitivité que n'ont pas ces pays. Sous le régime préférentiel, le flux Afrique-UE est plus important que celui entre l'Europe et l'Afrique. Le continent africain importe d'Europe beaucoup plus de produits de base transformés que l'UE. La perspective d'une libéralisation des échanges laisse entrevoir une plus grande capacité des produits européens à rivaliser avec les produits locaux. Dans ces conditions, refusant tout retour au régime préférentiel en raison de sa non-conformité aux règles de l'OMC, la Commission européenne a engagé des pourparlers avec l'Afrique afin de définir un (nouveau) régime juridique, tendant en théorie à la mise en place de droits et d'avantages réciproques.

Les APE: nouvel instrument du commerce multilatéral entre l'Afrique et l'UE

Réunies autour des ensembles régionaux comme l'exigeait l'UE, les différentes organisations d'intégration économique

ont entamé des pourparlers afin de conformer leurs relations commerciales aux normes de l'OMC. Ne tenant pas compte de la spécificité économique de certains pays, l'UE leur a imposé d'appartenir à des regroupements régionaux. Cette méconnaissance des particularités propres s'accompagne d'une situation économique chaotique pour certains pays. Ainsi, cohabitent dans ces organisations économiques des PMA et des non-PMA.

Le chantier des négociations avec l'Afrique n'est pas uniforme. Ce sont les organisations régionales qui conduisent les discussions selon leurs propres intérêts. Ainsi, le cadre global des négociations de l'accès au marché ouest-africain des produits de l'UE diffère de celles de l'Afrique centrale. Il existe une différence de même nature entre Afrique australe et Afrique de l'Est par exemple. Ces négociations sont délicates et complexes car il s'agit de tenir à la fois compte de la spécificité de chaque organisation régionale et des besoins de l'UE. Toutefois, ces pourparlers ont le même but : éliminer les barrières tarifaires et parvenir à créer une zone de libre-échange entre l'Europe et les différents regroupements régionaux. Deux aspects importants ont fait l'objet de négociations : le commerce des marchandises et celui des services ; les discussions révélant de profondes divergences entre l'Afrique et l'UE.

Si au début, les ACR sont avant tout considérés par la Commission européenne comme des instruments de développement et d'intégration régionale, leur mise en œuvre s'est heurtée à des divergences d'appréciation entre les deux parties. Ces désaccords portaient surtout sur le calendrier progressif de la levée des obstacles tarifaires en Afrique et sur une libéralisation limitée destinée à protéger les produits dits sensibles. Les nombreux désaccords ont empêché l'entrée en vigueur du nouveau régime commercial. D'ailleurs le retard pris dans l'application des APE s'explique à la fois par des blocages et par des hésitations sur des sujets techniques, donnant une impression d'inachevé.

L'amorce des pourparlers entre l'Afrique et l'UE

Conformément aux dispositions de mise en application d'un accord de libre-échange (ALE), l'UE a entamé des discussions avec les organisations d'intégration. Chaque région élabore un processus de pourparlers avec l'Europe qui tient compte des dimensions régionales spécifiques et des intérêts mutuels. L'UE propose un calendrier de négociations avec ses partenaires

africains. Ainsi, cette importante feuille de route se décline autour de six composantes majeures :

- 1- L'accès au marché
- 2- L'agriculture et les produits de pêche
- 3- Le développement
- 4- Le commerce des services
- 5- Les secteurs liés au commerce
- 6- Les questions juridiques

L'objet des négociations est de définir un cadre général régissant la coopération entre l'Afrique et l'Europe. En raison de l'interprétation qu'elle avait de l'article XXIV du GATT²¹, l'Afrique a beaucoup tardé à proposer un calendrier de négociations. Ce retard s'explique, d'une part, par le processus lié à l'identification des produits sensibles exclus de la libéralisation des échanges et d'autre part, par la coexistence dans un même ensemble régional de pays PMA et non-PMA, dont les intérêts divergent souvent. Ainsi sur les quinze membres de la CEDEAO en Afrique de l'Ouest, trois ont le statut de non-PMA²² et certains comme le Ghana ou la Côte d'Ivoire, ayant une part importante de l'exportation de leurs produits sur le marché européen, ont signé des APE intérimaires afin de pouvoir continuer à commercer avec l'UE; la lenteur des négociations aurait été de nature à porter un préjudice commercial à ces pays. À la différence des PMA, lesquels pouvaient bénéficier de l'initiative TSA²³, les non-PMA avait donc un intérêt à signer un accord intérimaire APE avec l'UE.

²¹ Article : « [...] les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle, entre les territoires des parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange [...] ». Cf. Chase Kerry, « Multilateralism compromised: The mysterious origins of GATT article XXIV », *World Trade Review*, 2006, pp. 1-30.

²² Ces pays non-PMA membres de la CEDEAO sont la Côte d'Ivoire, le Nigeria, le Ghana.

²³ Règlement 216/2001 CE du 28 février 2001 modifiant le règlement 2820/98 portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1^{er} juillet 1999 au 31 décembre 2001, afin d'étendre aux produits originaires des pays les moins développés la franchise de droits de douane sans aucune limitation quantitative (JO du 1^{er} mars 2001, L, 060).

Selon l'UE, à défaut de la signature d'un APE régional définitif, seul un SGP²⁴ ou un Accord intérimaire serait conforme au droit de l'OMC. Une telle interprétation au demeurant exclusive passe sous silence la possibilité d'octroyer un traitement spécial et différencié (TSD) à l'Afrique. Connu sous le nom de la clause d'habilitation, il constitue à la fois le fondement juridique aux ALE (Accord de libre-échange) et aux APE. Concrètement, cette disposition autorise la pratique de politiques commerciales discriminatoires en cas de création d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière dans les pays sous-développés. À y regarder de plus près, l'UE fait montre d'une grande réticence à accorder une telle clause d'habilitation aux pays les moins avancés. Pourtant dans une décision rendue en 2004, l'organe d'appel de l'OMC avait précisé la possibilité d'accorder des préférences tarifaires à un sous-groupe de pays éligible au SGP²⁵ et qui ont des besoins spécifiques. Ce jugement soulignait toutefois que le traitement tarifaire unilatéral²⁶ ne pouvait être accordé qu'à condition qu'il soit étendu à tous les pays qui sont dans la même situation en

²⁴ « 1. Nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les parties contractantes peuvent accorder un traitement plus différencié et favorable aux pays en voie de développement sans l'accorder à d'autres parties, 2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent aux éleveurs ci-après : a) traitement tarifaire préférentiel accordé par des parties contractantes développées pour des produits originaires des pays développés conformément au système généralisé des préférences.

L'article XVI du règlement 980/2005 [du 27 juin 2005 portant application d'un schéma généralisé des préférences tarifaires (JO 30 juin 2005, L, 169)] prévoit également les conditions de retrait des avantages accordés par le SGP dans cinq séries de cas : 1- Violations massives des conventions OIT ; 2- Exportation de produits fabriqués dans les prisons ; 3- Inefficacité des mécanismes de contrôle de trafics illicites ; 4- Pratiques commerciales déloyales et dommageable à l'industrie communautaire ; 5- Violations des accords relatifs à la préservation des ressources de la mer.

²⁵ Quentel Vincent, « Le schéma communautaire de préférences généralisé face aux règles de l'Organisation mondiale du commerce : l'affaire du régime spécial "drogues" », *Revue Belge de Droit international*, 2005, pp. 501-525.

²⁶ Cette importante disposition du droit de l'OMC est connue sous le nom NPF, la clause de la nation la plus favorisée. Cette clause stipule que tout avantage commercial accordé par un membre à un autre membre doit être étendu à tous les pays.

termes de développement et de commerce. En violation flagrante avec le droit de l'OMC, de nombreux membres de l'organisation multilatérale accordent des préférences tarifaires unilatérales à des pays tiers comme par exemple les États-Unis dans le cadre de l'*African Growth opportunity*²⁷ ou de la *Caribbean Basin Initiative*²⁸.

Les discussions sur la libéralisation des marchés africains et européens ont donc été complexes. Déjà une première étape a été franchie dans le processus de mise en œuvre d'un marché de libre-échange. L'offre d'accès au marché européen prévoit ainsi une libéralisation complète en dehors du sucre et du riz. Ainsi, en Afrique de l'Ouest, au terme des discussions, les deux parties sont convenues d'emblée d'ouvrir à la concurrence une première catégorie de produits à partir de 2011. Une seconde catégorie de produits sera ouverte à la concurrence à partir de 2013, puis une troisième. Enfin compte tenu de leur sensibilité, certains produits sont exclus de toute libéralisation. Ce procédé fut également emprunté lors des négociations avec les autres différents organes d'intégration économique.

En dépit de ces évolutions notables, il y a lieu de constater qu'à la date butoir du 31 décembre 2007, aucun pôle régional n'avait conclu un accord définitif sur les APE: les pays PMA bénéficient du régime commercial TSA et les non-PMA de celui d'un accord intérimaire. Cet accord sous-entend notamment une franchise de droits de douane au marché communautaire. Mais cet arrangement préférentiel en raison de sa non-réciprocité a été remis en cause par l'Europe qui souhaite une levée, voire une réduction tarifaire des droits de douane, dans les futures négociations avec l'Afrique.

L'impasse dans laquelle se trouvent les pourparlers sur les APE a contraint une grande partie des pays du continent à signer, soit des APE intérimaire soit des SGP²⁹. Mais, peu de pays africains ont accès à cet accord commercial préférentiel car l'exigence tendant à remplir les conditions relatives notamment

²⁷ <http://www.agoa.gov/>

²⁸ Benedek, Wolfgang, «The Caribbean Basin Economic Recovery Act: A new type of preference in GATT?» *Journal of World Trade Law*, janvier-février 1986, pp. 29-46.

²⁹ Breda Dos Santos Norma, Farias Rogério et Cunha Raphaël, «Generalized system of preferences in General Agreement on tariffs and trade/World Trade organization: history and current issues», *Journal of World Trade*, août 2005, pp. 637-670.

à la bonne gouvernance ³⁰, à la protection de l'environnement et au développement durable, n'ont pas permis à tous les pays du continent d'en bénéficier.

Ainsi, en raison de sa faible dépendance dans l'exportation de ses produits vers l'UE, le Nigeria a refusé de signer un accord APE intérimaire. Toutefois, il a demandé à bénéficier d'un SGP+ ³¹, mais la Commission lui a opposé une fin de non-recevoir au motif qu'il ne remplissait pas les conditions indispensables à la signature de certaines conventions internationales.

Le retard dans la signature d'un ALE définitif a poussé certains pays à demander une prorogation des arrangements tarifaires contenus dans l'Accord de Cotonou, mais compte tenu de leur non-conformité aux normes de l'OMC, l'UE a refusé d'accéder à cette demande.

Comme l'avait fait précédemment l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale (CEMAC) a demandé une prorogation ³² des avantages tarifaires de Cotonou, demande à laquelle l'UE a opposé une fin de non-recevoir, seul le Cameroun a conclu un accord intérimaire APE à la date du 31 décembre 2007. Par contre deux autres pays non-PMA (le Gabon et le Congo) ont bénéficié du régime SGP, qui est toutefois moins intéressant qu'un APE intérimaire. Cette région, qui a été la principale bénéficiaire des protocoles spéciaux, a ainsi vu revenir au moment de la conclusion

³⁰ L'article IX: « 1. Le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance peut être accordé à un pays qui: a) a ratifié et mis effectivement en œuvre les conventions mentionnées à la partie A de l'annexe III, et b) a ratifié et effectivement mis en œuvre au moins sept des conventions mentionnées à la partie B de l'annexe III, et c) s'engage à ratifier et à effectivement mettre en œuvre, le 31 décembre 2008 au plus tard, les conventions mentionnées dans la partie B de l'annexe III qu'il n'a pas ratifiées et qu'il n'a pas encore mises en œuvre et d) prend l'engagement de maintenir la ratification des conventions et la législation et les mesures d'application et accepte que la mise en œuvre fasse périodiquement l'objet d'une surveillance et d'un examen, conformément aux dispositions d'application des conventions qu'il a ratifiées et e) est considéré comme un pays vulnérable au sens du paragraphe 3 ».

³¹ Rapport du GS du 1^{er} décembre 2003, CE- Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en voie de développement.

³² Bassilekin Achille, « Quid d'une nouvelle dérogation ACP-CEE auprès de l'OMC », ECDPM, Document de réflexion 71, mars 2007.

d'un APE intérimaire la question des enjeux agricoles. Faisant partie des principales régions africaines qui exportent le plus de produits agricoles, l'accès au marché européen fut longtemps facilité par les protocoles sucre et banane³³ dont le Cameroun et le Congo ont bénéficié. Le retard dans la conclusion d'un APE régional s'explique ainsi par la faiblesse de l'intégration régionale et la disparité des pays, exprimée par la faiblesse des échanges entre les pays membres de la CEMAC et par l'intégration en cours mais délicate de deux nouveaux États (la RDC et Sao-Tomé et Principe).

En Afrique centrale, l'élimination des obstacles tarifaires se fait progressivement. Les négociations sur l'accès aux marchés ont permis de définir une liste de produits qui peuvent entrer sur les marchés et définir d'autres qui seront libéralisés au terme d'une période transitoire. Afin de continuer à bénéficier d'un régime préférentiel réciproque cette fois, leur permettant d'accéder au marché européen plusieurs pays ont conclu des accords intérimaires. Ainsi ceux dont la dépendance à l'égard de leurs exportations n'ont pas eu d'autre choix que de conclure des arrangements intérimaires dans l'attente d'un accord définitif. Ainsi, le Cameroun a confirmé son adhésion à l'APE intérimaire le 15 janvier 2009 qu'il avait paraphé en 2007. Seul pays de la région à bénéficier d'un APE intérimaire parmi les non-PMA de cette région le Cameroun à la différence du Congo et du Gabon qui eux sont encore sous le régime d'un SGP.

Cette pluralité de signatures d'accords de nature intérimaire met en évidence le caractère inachevé des pourparlers sur la libéralisation des marchés.

Le caractère inachevé des pourparlers

À la date butoir du 31 décembre 2007, aucun des cinq regroupements régionaux³⁴ n'avait conclu ses discussions avec l'Europe sur les ALE³⁵, ce qui explique que des arrangements intérimaires ont pu être conclus.

Sur fond de menaces, d'intimidations d'augmenter les droits tarifaires pour les États qui ne signeraient pas un Accord

³³ http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=10603

³⁴ En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO, en Afrique centrale la CEMAC, en Afrique australe la SADEC et en Afrique de l'Est et Orientale la COMESA.

³⁵ <http://www.france.attac.org/spip.php?article8480>

intérimaire, l'UE a évoqué l'absence d'une alternative aux APE intérimaires. Une telle affirmation est infondée. Le droit de l'OMC n'a pas prévu la forme juridique du régime commercial post-Lomé. Toutefois, l'organisation commerciale multilatérale détermine le contenu des accords commerciaux. À cet égard, ni les jugements des organes spéciaux ni l'organe d'appel n'oblige l'UE à faire des ALE les seuls vecteurs du commerce régional. Cette réticence manifestée à accorder des alternatives aux APE intérimaires s'explique par la volonté de l'UE de ne plus limiter ses relations extérieures avec le continent aux régimes d'exceptions. Ce refus s'explique aussi par le fait que la Communauté européenne serait tenue d'accorder des avantages similaires à d'autres pays d'Amérique latine ou d'Asie et cela poserait alors un sérieux problème financier à l'Europe.

Ainsi, si les pourparlers entre l'Afrique et l'UE sont délicats, les négociations finales rendent encore plus ardues les travaux relatifs à l'élimination définitive des droits de douane dans la mesure où il est impératif de trouver des recettes fiscales destinées à compenser les pertes si l'on ne veut pas que le coût social soit démesuré par rapport aux capacités limitées des États africains.

En dépit de ces frilosités institutionnelles, il y a lieu de souligner quelques progrès notables dans le chapitre des négociations. Ainsi, en Afrique de l'Ouest, la réunion qui a regroupé la CEDEAO et l'UE à Abuja du 24 au 27 mars 2009 a permis d'aplanir les divergences. Les deux parties sont parvenues à s'entendre sur presque la totalité du texte APE sur les marchandises, sur le règlement des différends, sur les exceptions générales, sur les institutions finales. Subsistent, toutefois des désaccords sur la coopération au développement, sur les mesures tarifaires de soutien aux politiques sectorielles. Des différends subsistent également sur l'offre d'accès au marché de l'Afrique de l'Ouest. Ayant identifié 20% des produits qui pourraient accéder au marché de la CEDEAO, l'Europe a proposé leur libéralisation en raison de l'absence de concurrence d'une part et d'autre part, ce sont des intrants dont ont besoin les opérations économiques ouest-africains. À ce jour, la CEDEAO ne s'est pas encore prononcée sur cette dernière proposition. La dernière session de négociations qui a eu lieu à Bruxelles le 17 juin 2009 a permis aux deux parties de constater de réels progrès. Toutefois, ces avancées majeures ne doivent pas masquer la profondeur des divergences. Les questions importantes comme le commerce des services, des marchandises et la coopération au développement bloquent à ce jour la signature d'un APE

définitif. Cependant, les deux parties ont convenu d'engager un processus de négociation permettant de rapprocher les différents points de vue. Les deux parties ont convenu de poursuivre leurs négociations en vue de signer un APE régional à la fin du mois d'octobre 2009 sur le développement, sur le commerce des marchandises, des questions liées au commerce, l'offre d'accès au marché et d'autres points litigieux seront au centre des futurs pourparlers. L'harmonisation des politiques sera également au centre des futures discussions.

Les deux parties ont élaboré un calendrier de négociations qui se déclinera en deux phases: fin octobre 2009 seront achevées les négociations sur le commerce des services et des marchandises. L'Europe examinera également au cours de cette première phase, la proposition d'offre d'accès au marché ouest-africain. Rappelons que la CEDEAO avait formulé à son partenaire européen un accès à 60% de son marché, offre que la Commission avait jugé insuffisante et peu compatible avec le droit de l'OMC. L'Afrique de l'Ouest avait montré que cette offre était conforme aux normes de l'organisation multilatérale. Les questions en suspens comme la clause de la nation la plus favorisée, les prélèvements communautaires, la clause de non-exécution et la sécurité juridique du PAPED connaîtront leur épilogue à la mi-octobre 2009. En janvier 2010, les deux parties se retrouveront pour entamer la seconde phase de pourparlers. L'accent sera mis dans ce cadre sur l'élargissement à des domaines qui seront couverts par l'APE. La question des services sera au cœur de ces futures discussions. Les aspects relatifs à la gouvernance économique, à la modernisation du cadre des affaires feront l'objet de pourparlers. L'Afrique de l'Ouest a au cours de ces négociations exprimé son attachement à l'intégration régionale. En raison de leur statut de non-PMA, la Côte d'Ivoire et le Ghana ont signé des arrangements intérimaires et le Nigeria a en fin de compte bénéficié d'un SGP. Toutefois seule la Côte d'Ivoire a confirmé son adhésion à l'arrangement intérimaire qu'elle a souscrit alors que le Ghana faisait montre d'une certaine hésitation. Dans une région marquée par la coexistence de PMA et non-PMA, il s'avère encore plus difficile de mener des discussions avec la Commission. La CEDEAO reste animée par le souci de faire du futur APE le vecteur devant renforcer l'intégration régionale. Seront concernés par cet ACR tous les pays membres de l'organisation sous-régionale. La conclusion d'un APE régional rendra caducs l'arrangement intérimaire signé la Côte d'Ivoire, paraphé par le Ghana, et le SGP signé par le Nigeria dont certaines clauses avait été à l'époque rejetées par la CEDEAO.

Contrairement à l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique australe peine à sortir d'une situation d'impasse. Ces mésententes proviennent de la position inflexible de la Commission européenne dans son refus de tenir compte du statut particulier des PMA dans cette région. Les désaccords portaient également sur questions litigieuses telles que les taxes à l'exportation, les restrictions quantitatives, les industries naissantes, les seuils de développement (benchmarks), l'agriculture, la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture, l'additionnalité des ressources, la clause de la nation la plus favorisée (NPF). L'ensemble de ces divergences a été aplani par le commissaire Ashton lors de la réunion conjointe tenu à Lusaka le 6 avril 2009 entre la représentante de l'UE et les ministres du Commerce de l'Afrique orientale et australe. Au cours des pourparlers, le Commissaire européen a déclaré que l'UE n'allait rien imposer au-delà de ce que le partenaire était disposé à accepter. Ce revirement de l'Europe est important, il permet à la région australe et orientale de plaider en faveur de la conclusion d'arrangements intérimaires en attendant la signature d'un APE définitif.

À la différence de l'Afrique australe dont le processus de discussions sur un ACR régional piétine, l'Afrique de l'Est a pratiquement bouclé ses pourparlers avec l'UE. Il ne reste plus aux deux parties qu'à s'entendre sur le commerce des services et des règles d'origine, sur la coopération au développement. Toutefois, la conclusion d'un APE définitif, initialement prévue en juillet 2009, fera l'objet sans doute d'un report.

L'Afrique centrale elle reste à la traîne, la rencontre conjointe prévue dans la semaine du 20 avril 2009 a été reportée à la demande de la CEMAC. Ce report doit permettre aux ministres du Commerce de l'Afrique centrale de débattre des points essentiels sur les APE et de définir leur propre stratégie de négociation avec l'Europe.

Avec la perspective de la conclusion d'un nouveau régime commercial, les pays africains seront amenés à modifier une grande partie de leur législation fiscale afin de l'adapter aux nouvelles données commerciales. L'absence d'une réelle lisibilité sur le régime commercial actuel ne leur permet pas d'entreprendre une réforme en profondeur de ladite législation. Les effets induits par la perte des recettes va aussi entraîner des mesures d'austérité voire des suppressions d'effectifs. Dans le contexte de crise actuelle, les licenciements constituent une dramatique perte de revenus quand l'on sait qu'en Afrique un salarié subvient aux besoins de plusieurs membres d'un même ménage.

Un autre débat et non des moindres fait l'objet des discussions entre l'Afrique et l'UE sur les subventions. La

revendication principale du continent porte en effet sur la fin des subventions accordées aux agriculteurs européens. Cette question n'a pas été tranchée définitivement. Lors du sommet de l'OMC tenu à Hong Kong, l'Europe s'est engagée à cesser de soutenir son agriculture, et si l'OMC n'interdit pas les subventions aux industries ou agricultures, cette aide constitue néanmoins un facteur d'affaiblissement de l'économie africaine. La nécessité d'exclure du champ de la concurrence une gamme de produits agricoles est donc bien un souci pour l'Afrique alors que l'Europe, tout en acceptant le principe, plaide à terme pour une libéralisation de 80% du marché africain et ce conformément aux clauses de l'OMC, car en filigrane se profile pour l'UE la redoutable question de la réforme de la PAC.

En outre, désireuse de lutter davantage contre la corruption en lien direct avec les sujets de Singapour, l'Europe demande à l'Afrique plus de transparence dans les passations de marchés publics. Cette question lancinante au cœur de la relation Afrique-Europe provoque un certain nombre de remous. Elle constitue tout d'abord une intrusion dans les affaires intérieures africaines. Arguant ensuite que cette thématique est liée au développement, l'Europe entend à travers cette exigence refonder les politiques des marchés publics. La démarche de la Commission européenne n'est pas dépourvue d'intérêts stratégiques. L'UE à travers ces négociations bilatérales cherche avant tout à s'affranchir du cadre multilatéral pour imposer les sujets de Singapour à ses partenaires africains. Liés à la bonne gouvernance, ces délicats aspects consacrent aussi les velléités hégémoniques des sociétés transnationales dans les pays africains.

Enfin, le caractère inachevé des discussions entre l'Afrique et l'Europe trouve également des échos dans des questions comme la pêche ou la viande bovine, les règles d'origine. Les exigences de l'UE en matière de respect des normes sanitaires et phytosanitaires constituent une réelle entrave à l'entrée des produits africains sur le marché européen. Les réglementations de l'UE sur l'accès de la viande bovine sont une autre forme d'entrave non-tarifaire au commerce. La sévérité des conditions sur la sécurité sanitaire des aliments met en avant le souci de l'Europe de promouvoir une autre forme de protection que l'Afrique peut difficilement surmonter. En fait, la Commission met à profit l'inexpérience de l'Afrique en matière de sécurité alimentaire pour créer des barrières non-tarifaires déguisées.

Sur fond de débat relatif à l'avenir des relations entre l'Afrique et l'UE, les négociations portant sur un APE définitif se heurtent à des désaccords. À cet égard, Il convient de souligner

que la signature d'un APE définitif consacrerait la perte de revenus tarifaires du continent sans pour autant améliorer son accès au marché communautaire. La difficulté à conclure un arrangement commercial à la date du 31 décembre 2007 a contraint l'Europe et l'Afrique à trouver une solution provisoire. Cet accord limité dans le temps, en attendant la conclusion d'un partenariat économique définitif, a été signé dans un double contexte. Celui tout d'abord du recul de la part de l'Afrique dans les échanges internationaux puis celui du recul des investissements sur le continent. La fin de la relation asymétrique est davantage l'expression d'un alignement sur les clauses de l'OMC qu'une réforme volontariste de l'UE. Il y a lieu de s'interroger sur la viabilité des APE quand l'on sait qu'une majorité des pays africains sont des PMA. Ne faut-il pas déroger aux clauses de l'organisation multilatérale et prévoir de ce fait un régime commercial spécifique aux PMA et aux non-PMA ? Il convient également de s'interroger sur la présence des PMA dans les pourparlers régionaux. Ces derniers bénéficient déjà d'un arrangement préférentiel qui permet l'accès en franchise de douane. Est-il bénéfique qu'ils participent à des discussions au niveau régional ? Il serait sans doute plus judicieux pour l'UE de souscrire avec les non-PMA des ACR plutôt que de vouloir inclure les PMA. Mais surtout se pose la question principale : que gagnerait l'Afrique dans la conclusion d'un accord de partenariat régional avec l'UE ? Est-ce une alternative à l'échec relatif de la Convention de Lomé ou est-ce un moyen de préserver l'acquis de Lomé fondé sur le développement ? L'avenir est incertain.

