



N° 3251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2006

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur la négociation des accords de partenariat économique
avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique,***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-CLAUDE LEFORT,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, président ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, vice-présidents ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, secrétaires ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe-Armand Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
RESUME DU RAPPORT	11
REPORT SUMMARY	21
INTRODUCTION.....	29
PREMIERE PARTIE : UN PROJET « ULTRA LIBERAL » CONCU POUR S'ALIGNER SUR L'OMC.....	41
I. UN REGIME D'ECHANGES UNIQUE EN SON GENRE	43
A. Au départ, une relation commerciale Nord/Sud spéciale, fondée sur un système de préférences commerciales excluant la réciprocité	45
1) Un principe fondateur cohérent, posé depuis plus de quarante ans : l'asymétrie des obligations	45
a) Une porte grande ouverte... ..	45
b) ...Avec quelques verrous tarifaires	48
c) Un avantage économique incontestable	49
d) Une nouvelle dimension avec l'initiative « Tout sauf les armes », qui rend d'autant plus flagrantes l'illégalité et l'étroitesse d'une partie des préférences américaines	55
2) Des résultats établis : le commerce ne peut pas être la seule clef du développement	59

a) Une marginalisation économique des pays ACP résultant de plusieurs facteurs « techniques », qui ne disqualifient pas pour autant les préférences.....	60
b) La vraie explication : le sous-développement et ses corollaires.....	66
B. Le tournant de 2000 : la Convention de Cotonou ou l'avènement d'une contradiction insurmontable entre développement et mercantilisme	72
1) Une rupture majeure : la fin de l'asymétrie en 2008, au profit du libre-échange.....	73
a) Une règle simple et uniforme : le libre-échange pour tous les ACP, y compris les PMA, au travers des accords de partenariat économique (APE)	73
(1) Un « match » de boxe profondément inégal.....	73
(a) Le mandat de négociations.....	73
(b) Son injustice.....	77
(2) La fin de la notion de « pays moins avancé »	80
b) Une dérogation prévue, mais sans effet réel : la recherche de solutions « alternatives » pour les pays ACP non-PMA	81
2) Depuis lors, une tension permanente entre les pays ACP et la Commission européenne	83
a) La doctrine de la Commission : le marché international contre le marché local, une vision économiquement infondée en l'espèce	83
b) Une réticence frontale des pays ACP par rapport à ce schéma, illustrée par les divergences de fond apparues lors de la première phase des négociations.....	89
C. Résultat : l'Afrique est contre nous à l'OMC	92
II. UN CONTRAT NORD SUD « CONTRAINT » DE S'ALIGNER SUR LA « LEX » OMC	95
A. Sur le plan juridique : un cadre multilatéral « anti-Lomé » par nature, car traitant de manière égale des acteurs inégaux.....	95
1) La logique implacable des clauses dites de la nation la plus favorisée et du traitement national	96
2) Le seul aménagement prévu pour le Sud : un « traitement spécial et différencié » vidé de tout contenu....	104
B. Sur le plan pratique : des préférences pour les pays ACP contestées au sein de l'OMC pour d'étroites motivations économiques	108

- a) L'attitude des Etats-Unis et des pays producteurs de bananes « dollars » 108
- b) L'attitude des pays émergents : le cas du sucre..... 111

III. LES EFFETS DU PROCHAIN REGIME : UN SAUT DANS L'INCONNU, QUAND LE BIEN-ETRE DE MILLIONS DE PERSONNES EST EN JEU 117

A. Une absence d'évaluation globale et systématique117

- 1) Une lacune scandaleuse, compte tenu des enjeux 117
- 2) Un rapport « patronné » par la Commission, au champ limité, mais dont les résultats sont éloquentes 123
- 3) De multiples études soulignant les chocs liés au libre-échange 125
 - a) Le choc budgétaire 125
 - (1) Un faux problème pour la Commission 125
 - (2) Des tarifs douaniers élevés pour les pays ACP 126
 - (3) Une dépendance budgétaire élevée à ces tarifs 129
 - (4) Des pertes de revenu conséquentes 130
 - b) Le choc sur la balance courante des paiements 134
 - c) Les détournements et destructions des flux commerciaux régionaux 135
 - d) Le choc sur l'agriculture..... 136
 - e) Le risque de désindustrialisation 140
- 4) L'exemple du Sénégal..... 142
- 5) Des perspectives encore assombries par deux autres chocs économiques à venir 148
 - a) Les effets des baisses tarifaires décidées dans le cadre l'OMC sur les préférences accordées aux pays ACP 148
 - b) Les enjeux posés par la croissance chinoise et indienne 152

B. Un risque inacceptable de remise en cause des Objectifs du Millénaire pour le Développement 153

- 1) Des engagements pourtant clairs et pris au plus haut niveau..... 154
 - a) Au niveau international : la Déclaration du Millénaire de septembre 2000 a été suivie d'un effort d'aide réel, mais qui doit être relativisé 154
 - (1) Un Pacte pour le XXIème siècle 154
 - (2) Une aide publique au développement de moitié plus faible que le niveau des années 1960 155
 - (3) Des objectifs gravement compromis pour l'Afrique qui ne pourrait atteindre certains d'entre eux qu'en 2115..... 160

b) Au niveau communautaire.....	162
2) La dérive inquiétante d'un Fonds européen de développement détourné de sa vocation initiale, car soumis au tropisme du « aid for trade » pour la période 2008-2013.....	165
a) La réalité comptable de l'effort financier européen	166
(1) Une vraie fausse augmentation du FED	166
(2) Un rythme de décaissement beaucoup trop lent	168
b) Une programmation de l'aide qui semble se tourner davantage vers la préparation aux APE, la transformant ainsi en incitation à signer les futurs accords	170
(1) Une aide pour le libre-échange ?	170
(2) Plaidoyer pour une aide restant au service du développement : le financement des infrastructures et des technologies	177

IV. EN RESUME : UN PROJET CONSTITUANT UNE ERREUR POLITIQUE, SOCIALE, ECONOMIQUE ET STRATEGIQUE..... 183

DEUXIEME PARTIE : POUR DES ACCORDS DE PARTENARIAT UE-ACP AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT..... 185

I. L'EUROPE ET LES PAYS ACP DOIVENT S'ATTAQUER, ENSEMBLE, A LA SOURCE DU PROBLEME..... 187

A. Face à un Cycle de Doha qui tourne à vide, reconnaître que le système commercial multilatéral a atteint certaines limites politiques et économiques.....188

- 1) Une OMC sans contrepouvoirs : les règles de l'Organisation ont conforté la vocation impériale de la norme marchande.....188
- 2) Un facteur de désordre, parmi d'autres, qui souligne la nécessité d'un gouvernement de la mondialisation 193

B. Gagner le combat du « retour aux sources », en assurant la primauté naturelle de la Charte des Nations Unies.....196

- 1) Remettre l'OMC et les normes commerciales à leur place : le rappel de la primauté de principe postulée par l'article 103 de la Charte..... 196

- 2) Placer l'emploi et le développement au cœur du nouveau système économique international.....199

II. LES ECHEANCES ET LES OPTIONS PROPOSEES POUR LES APE DOIVENT FAIRE L'OBJET D'UNE REMISE A PLAT 203

A. Faire de la « revue » prévue en 2006 un exercice utile203

B. La position des uns et des autres205

1) Les pays ACP : une demande de recentrage des négociations sur leurs intérêts fondamentaux.....205

- a) Un refus unanime de l'approche « vous nagez ou vous coulez »205
(1) Le développement avant le commerce205
(2) Les demandes concernant l'accès au marché208
(3) Une demande d'aide additionnelle qui n'a pas été entendue210
- b) Des avancées si variables dans les six régions qu'elles rendent quasiment impossible le bouclage des négociations d'ici fin 2007213
- c) Un risque de fragmentation des entités régionales ACP, bien que les APE aient pour objectif de conforter ces dernières223
(1) Les entités régionales ACP : des réalisations remarquables mais fragiles.....223
(2) ...Soumises aux pressions intempestives de la Commission.....225
(3) ...et à la division entre pays ACP PMA et non-PMA227

2) Ce que disent les uns et les autres en Europe.....229

- a) La Commission européenne : un aller retour permanent entre incantations, passage en force et embarras.....229
(1) Deux directions générales pensant « commerce ».....229
(2) L'assurance-vie proposée aux pays ACP : aller jusqu'au bout des « précautions » permises par les règles du GATT.....233
(3) Le manque de sérieux de l'alternative proposée aux pays ACP non-PMA : des préférences dites « plus » ou « plus plus »241
(a) Une fantaisie de la Commission.....241
(b) Une généralisation de « TSA » ?.....244
- (4) Une volonté d'ouvrir des négociations sur des sujets de Singapour, pourtant abandonnés par l'Europe à l'OMC246
- (5) Une attitude offensive sur les services249
- (6) En cas de difficultés en Afrique, un repli sur des APE a minima251

- b) Le Parlement européen : un rôle d'alerte252
- c) Deux Etats membres n'assumant pas un rôle, pourtant évident, d'aiguillon en faveur du changement d'approche.....253
 - (1) Un couple attendu253
 - (2) Une Grande-Bretagne plus offensive à Londres qu'à Bruxelles256
 - (3) Une France largement absente262

C. La position du rapporteur : donner un nouveau mandat de négociations pour que le prochain régime commercial procède d'une position de force des pays ACP et prévoit le maximum d'asymétrie266

- 1) **Un premier principe : les acquis concernant l'accès des pays ACP à notre marché doivent être préservés.....267**
- 2) **Un deuxième principe : le niveau de libéralisation pour les ACP doit être déterminé à partir d'indicateurs de développement objectifs.....267**
 - a) Avant d'ouvrir, consolider tant les stratégies nationales de développement que les unions économiques régionales267
 - b) Prévoir ensuite un démantèlement tarifaire « sur mesure », adapté aux besoins des régions ACP et avançant en fonction d'indicateurs sociaux et économiques, liés en priorité aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.....268
 - c) Exclure de la libéralisation les produits classés comme « sensibles » par les régions ACP et instituer des clauses de sauvegarde automatiques.....272
 - d) S'assurer qu'un mécanisme de suivi, institué dès le début de l'application des accords, permette de corriger le rythme d'ouverture des économies ACP275
- 3) **Adopter des règles d'origine favorables aux pays ACP tout en encourageant le respect des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.....276**
- 4) **Ne négocier les sujets de Singapour que si une région en fait expressément la demande tout en proposant aux pays ACP des projets d'accords sur l'investissement favorables à leurs intérêts278**
- 5) **Encadrer la libéralisation des services, qui doit être volontaire, tout en adoptant une grande initiative sur le mouvement temporaire des personnels qualifiés des pays ACP280**
- 6) **Soutenir à l'OMC les propositions des pays ACP sur la révision de l'article XXIV du GATT et la protection des préférences et des productions sensibles283**

- a) Introduire le traitement spécial et différencié dans l'article XXIV283
- b) Appliquer un traitement discriminatoire en faveur des pays ACP au sein des formules de réduction tarifaire négociées dans le Cycle de Doha285

III. LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT NE DOIT PAS ETRE LE SUPPLETIF DES NOUVEAUX ACCORDS..... 289

A. Deux axes d'intervention principaux pour le prochain FED, ainsi que pour l'aide publique des Etats membres.....289

- 1) Investir dans le capital humain et social : la contribution aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.....289
- 2) Renforcer les capacités de production et de développement endogène : la contribution à la préparation stratégique des pays ACP à la nouvelle donne.....292
 - a) Créer ou compléter les infrastructures.....292
 - b) Soutenir la mise en place de politiques agricoles et industrielles qui évitent le piège de l'économie duale.....293
 - c) Trois impératifs catégoriques à respecter : sécuriser, coordonner et délier l'aide.....296
- 3) Une annulation totale de la dette pour les pays qui en ont besoin dans le cadre d'un contrat de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement298
- 4) En parallèle, dimensionner correctement le volet d'aide au développement des exportations299

B. Une exigence en matière de bonne gouvernance qui doit être totale.....299

CONCLUSION..... 303

TRAVAUX DE LA DELEGATION 305

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION 309

CONCLUSIONS ADOPTED BY THE DELEGATION . 313

ANNEXES.....	317
Annexe 1 : Liste des personnes entendues par le rapporteur	319
Annexe 2 : Les pays ACP	327
Annexe 3 : Les régions ACP avec lesquelles la Commission a ouvert les négociations.....	331
Annexe 4 : Les « sous-ensembles » ACP en Afrique	333
Annexe 5 : Les indicateurs de développement humain (IDH) dans l'Union européenne et les pays ACP	335
Annexe 6 : Les cartes des pays ACP	341

RESUME DU RAPPORT

Pourquoi l'Europe négocie-t-elle avec le plus vaste ensemble de pays pauvres de la planète des accords de libre-échange, dits « accords de partenariat économique » (APE), devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008 ?

Ces négociations résultent de la Convention de Cotonou, conclue en juin 2000 entre l'Europe et les 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), et dont le cadre est fixé par un mandat donné, en juin 2002, par le Conseil des ministres de l'Union européenne à la Commission européenne.

Une étude approfondie des négociations en cours, sous la seule impulsion de la Commission, aboutit à ce constat : elles constituent un exercice surréaliste et navrant, à plusieurs titres.

1. Le régime commercial actuel « doit » changer, car les préférences non réciproques qu'accorde l'Union à ses partenaires, depuis plus de quarante ans, auraient « échoué » à assurer leur développement. Or le vrai échec des préférences réside dans la complexité des conditions de leur utilisation et le protectionnisme réglementaire et agricole européen, qui ont empêché les pays ACP de tirer pleinement profit de cet avantage économique modeste, mais réel. A l'inverse, personne ne peut affirmer que les préférences doivent être condamnées parce qu'elles n'ont pas permis, ce qui ne pouvait pas être leur objectif, si l'on veut être rigoureux et honnête sur le plan intellectuel, de régler le problème du sous-développement de pays très pauvres et de transformer ces derniers en « nouveaux pays industrialisés », à l'image de ceux de l'Asie du Sud Est. En effet, d'autres politiques et d'autres instruments doivent être institués pour mettre fin aux cercles vicieux perpétuant pauvreté de masse, dépendance commerciale, et faible attractivité pour les investisseurs étrangers, autant de défis que ni les pays développés, ni certaines élites des pays ACP, n'ont jamais voulu relever, malgré les innombrables recommandations données dans ce sens par l'ONU. Le

développement ne peut se réduire au développement du libre-échange et des exportations.

2. L'Europe veut contribuer à la création, chez ses partenaires, d'un cadre « vertueux », permettant d'attirer des investissements et de lutter contre la corruption et la fuite des capitaux. Admirable programme, qui ne tient toutefois pas compte du fait que ce cadre « vertueux » s'écroulera avec l'effondrement de la classe moyenne embryonnaire et celui, accru, des communautés rurales qui résulteront des quatre chocs provoqués par le libre-échange à tout crin :

- **un choc budgétaire**, à la suite du démantèlement des droits de douane, qui affectera les ressources de pays pauvres au sein desquels les tarifs à l'importation constituent, à ce stade de leur développement, un optimum fiscal, tandis que les solutions de remplacement préconisées sont irréalistes et consistent à taxer, de manière disproportionnée ou régressive, les entreprises ou les ménages ;

- **un choc sur la balance des paiements**, imposant des ajustements sur les revenus, les prix intérieurs ou les services sociaux existants qui seront d'autant plus brutaux que les taux de change des monnaies de nos partenaires seront fixes ;

- **un choc industriel**, exposant les pays ACP à un risque de désindustrialisation, par la disparition du réseau des petites et moyennes entreprises, lesquelles font vivre les familles qui veulent éduquer leurs enfants et contribuer ainsi à la mise en valeur du potentiel humain et économique de pays dont les richesses sont parfois pillées par des « hauts » personnages locaux ;

- **un choc agricole**, qui remettra en question la pérennité des agricultures vivrières de subsistance, dont l'existence et le développement constituent les conditions clefs du recul de la pauvreté dans des pays majoritairement ruraux.

Ainsi, lorsque le libre-échange est mis en œuvre, sans le moindre discernement, dans des pays qui ne sont pas en situation de force pour le supporter, car ils souffrent d'un

déficit d'alimentation, d'éducation, de santé, d'infrastructures, de technologies et d'épargne, l'avenir de leur population réside dans la survie dans une « économie de souk », dans un exode rural réalisé dans les pires conditions et dans le départ, dans des conditions effrayantes, des habitants les mieux formés et/ou en situation de désespoir vers l'Europe. Tous les travaux de la CNUCED, du PNUD, de la FAO et de la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU tendent à le montrer.

Cet avenir lourd de menaces pour la paix et la stabilité de zones parfois proches de l'Europe doit être mis en relation avec **l'objectif central déclaré du partenariat qui est « de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté »**. Fixé par l'article 1^{er} de la Convention de Cotonou, le développement actuel des négociations lui tourne carrément le dos.

3. Il est « étonnant » de constater que la Commission n'a pas souhaité disposer d'une évaluation d'ensemble des conséquences du libre-échange, les pays ACP effectuant le travail, au cas par cas, sans disposer de garanties concernant le sérieux des études réalisées, ni qu'aucun cadre de référence commun, pour la mise au point des scénarii et l'analyse des effets constatés, n'ait été élaboré, sous la supervision d'une organisation incontestable comme, par exemple, la CNUCED.

4. L'Europe se veut la grande amie des pays les moins avancés (PMA) pour lesquels elle a adopté une mesure dite « initiative Tout sauf les armes ». Or on constate que les 39 pays ACP qui sont aussi des PMA sont également concernés par le libre-échange, ce qui vide de son sens la notion même de PMA. Cette classification est pourtant établie par l'ONU et reconnue par l'OMC. Dans ces négociations, la Commission agit au mépris du principe de différenciation posé par l'article 2 de la Convention de Cotonou, lequel prévoit que les modalités et les priorités de la coopération avec les pays ACP, y compris sur le plan commercial, varient en fonction du niveau de développement du pays partenaire.

5. La négociation des APE est supposée conforter les unions économiques régionales des pays ACP, lesquelles sont

fragiles, car récentes. Or on constate que la Commission demande à la *Southern Africa Customs Union* d'achever son union douanière en 2008, et non 2010, comme le prévoit le calendrier de cette région : cet exemple prouve que l'Europe cherche à imposer ses choix de configuration régionale aux pays ACP, dans une logique qui, au pire, s'apparente à du néo-colonialisme, et au mieux, à une ignorance profonde, quand on sait de surcroît le temps qu'il a fallu à l'Europe pour s'unir, des rythmes devant présider aux processus d'unification du continent africain, l'une des plus grandes ambitions politiques du 21^{ème} siècle.

6. L'instrument financier de la coopération UE-ACP, le Fonds européen de développement (FED), est actuellement programmé pour appuyer la mise en place des APE. Outre que cet exercice équivaut à exercer une pression « douce » sur nos partenaires pour les contraindre à signer les APE, notre coopération solidaire avec ces pays est détournée de sa philosophie, pour se transformer en « *aid for trade* ».

7. La négociation des APE est entièrement dominée par la direction générale du commerce de la Commission, la direction générale du développement se résignant à n'être qu'un « tiroir-caisse ». En outre, cette dernière n'est aucunement associée à la maîtrise de ce que serait un processus de libéralisation supportable pour des pays pauvres. C'est pourquoi les pays ACP considèrent que la négociation est entièrement dominée par un souci exclusif : la volonté d'aligner le régime commercial UE-ACP sur les règles de l'OMC, organisation internationale dont toute la philosophie tend à dédaigner ou tolérer, sans finesse et sous des conditions ultra restrictives, la nécessité de certaines discriminations, mêmes positives, pour les pays les plus faibles et les plus vulnérables. A cela s'ajoute le fait que l'Europe veut imposer dans les APE des négociations sur trois sujets qu'elle a accepté d'abandonner à la Conférence ministérielle de l'OMC de Cancun, l'investissement, la concurrence et la transparence dans les marchés publics, une attitude qui équivaut à renier, sur le

plan bilatéral, la parole donnée aux pays en développement sur le plan multilatéral.

8. Enfin, la Commission ne dit pas la vérité quand elle prétend chercher des solutions alternatives, comme le prévoit pourtant la Convention de Cotonou, pour les pays ACP non-PMA qui décideraient de ne pas signer des APE. Les solutions auxquelles elle pense sont soit juridiquement, techniquement et politiquement infondées, soit « OMC non compatibles », ce qui ne serait pas grave en soi, si certaines de ses propositions n'étaient pas que pure fantaisie.

La situation actuelle conduit au diagnostic suivant : ces négociations vont droit vers un échec, aucun interlocuteur des pays ACP rencontré par le rapporteur n'ayant estimé que les 6 processus engagés avec les 6 régions ACP seraient tous finalisés d'ici le 31 décembre 2007. En veut-on des preuves ? En avril dernier, les ministres des finances de l'Afrique de l'Ouest ont décidé de prolonger les discussions ou les travaux sur certains thèmes jusqu'en septembre 2006, ce que les négociateurs de la Commission eux-mêmes considèrent être un pas en arrière. En février dernier, l'Afrique du Sud s'est associée à ses voisins de l'Afrique australe pour proposer à l'Europe un régime commercial qui a plongé celle-ci dans le plus grand embarras : elle doit répondre à une offre faite par des pays pauvres, qui se sont alliés à une puissance émergente, en principe non concernée par la négociation des APE, afin de rétablir un rapport de forces plus favorable dans une négociation structurellement biaisée.

Il y a plus grave : si la Commission persiste, l'Europe commettra une erreur politique, tactique, économique et géostratégique.

En effet, la seule question qui vaille est : en quoi les APE aideront-ils l'Afrique subsaharienne à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement adoptés par l'ONU en septembre 2000 ? En rien, alors que certains d'entre eux ne seront réalisés, dans cette partie du monde, selon le PNUD, qu'avec un siècle de retard. Pouvons-nous vraiment prendre la

responsabilité de conduire l'Afrique, qui abritera, dans quelques années, le plus grand nombre de personnes vivant avec moins de un dollar par jour, vers davantage de chaos, sous couvert de respecter les règles de l'OMC ? Croit-on que ce chaos se limitera à l'Afrique, ce qui serait déjà insupportable ?

D'autre part, la Commission s'est-elle jamais interrogée sur le fait de savoir pourquoi l'Afrique se positionne constamment face à nous à l'OMC ? Beaucoup répondront que le coupable se cache dans nos subventions agricoles. Ce n'est qu'une partie de la vérité : nous sommes en train de nous aliéner définitivement nos partenaires parce que nous négocions un cadre dans lequel nous nous engageons à maintenir l'accès de pays très pauvres à notre marché, tout en leur disant qu'il faut maintenant qu'ils ouvrent les leurs sans restrictions réelles. On fait ainsi monter sur un même ring un poids plume et un poids lourd, et on voudrait que l'on nous saute au cou ?

Il est logique et compréhensible que cela soit insupportable pour nos partenaires. Et si nous devons encore persister dans cette voie, nous aurons contribué au délitement, sinon à la fin, du partenariat UE-ACP.

Alors que faut-il faire pour éviter ce scénario-catastrophe et la crise de confiance qui en résulte ?

1. Tout d'abord, il ne faut pas céder aux sirènes de la Commission, qui se dit prête à prendre toutes les précautions nécessaires pour nos partenaires, en prévoyant notamment des périodes transitoires pour la mise en œuvre du libre-échange allant jusqu'à vingt ans et une libéralisation asymétrique, permettant que 20 %, voire 30 % ou plus, du commerce des pays ACP ne soit pas libéralisés. Cette démarche revient à rechercher un objectif : une relation commerciale réciproque et conforme à l'OMC, pour « paramétrer » l'effort de libéralisation. Il faut au contraire partir de l'objectif de développement pour définir, avec précision, ce qui peut être libéralisé et ce qui ne doit pas l'être pour ne pas détruire les équilibres économiques fragiles d'un pays pauvre.

2. Il y a donc une nécessité absolue pour les politiques à donner un nouveau mandat de négociations à la Commission, à la suite d'une initiative franco-britannique. Ces deux Etats membres, pour des raisons historiques évidentes, doivent et peuvent, au vu de la position britannique, être en pointe sur le sujet.

3. La Convention de Cotonou prévoit qu'un examen formel et complet des accords prévus ait lieu en 2006, ce qui doit normalement se faire à l'automne prochain. Les Etats membres doivent utiliser cette « clause de rendez-vous » pour exiger de la Commission un changement d'approche radical et montrer à nos partenaires ACP que nous accordons à leurs besoins toute l'attention stratégique et politique que ceux-ci méritent.

Les principes, au nombre de six, devant encadrer le nouveau mandat de négociations sont les suivants :

- le régime actuel d'accès des exportations des pays ACP au marché européen doit être maintenu et accompagné d'un grand programme d'assistance technique dans les domaines sanitaires et phytosanitaires et de mise à niveau de leur appareil de production ;

- la libéralisation des échanges avec l'Union européenne ne doit intervenir qu'après une phase de consolidation des unions économiques et douanières de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ;

- l'étendue, les étapes et la durée de mise en œuvre de la libéralisation doivent être définies non pas à partir de chiffres arbitraires, mais à partir du point de départ et d'avancement de chaque pays ACP sur une « trajectoire de progrès », liée à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement ;

- la liste des produits sensibles exclus du champ de la libéralisation doit englober les productions indispensables au maintien et au développement des agricultures vivrières de subsistance, notamment, et du tissu industriel présent et futur choisies souverainement par les pays ACP ;

- la négociation des nouveaux sujets liés au commerce ne doit s'ouvrir qu'à la demande expresse des pays ACP ;

- l'Union européenne doit s'associer aux propositions faites par les pays ACP à l'OMC pour accorder un traitement tarifaire particulier aux produits agricoles liés à leur sécurité alimentaire, ainsi qu'à leurs préférences commerciales, et pour réviser l'article XXIV du GATT qui encadre la constitution des zones de libre-échange.

4. Parallèlement, l'aide aux pays ACP doit obéir aux trois impératifs suivants :

- une exigence absolue en matière de respect des principes de bonne gouvernance, qui doit donner lieu, le cas échéant, à l'adoption de sanctions et être accompagnée par une grande initiative internationale de récupération des capitaux des pays d'Afrique subsaharienne placés à des fins de profit personnel dans les banques, pour les reverser, sous forme d'aide, aux populations spoliées ;

- un soutien prioritaire aux programmes nationaux de renforcement de l'éducation, de la santé et de la sécurité alimentaire des populations, qui doit être suivi d'un appui massif aux infrastructures, ainsi qu'aux politiques industrielles et agricoles et à la constitution de partenariats entre entreprises européennes et entreprises ACP ;

- l'annulation de la dette des pays ACP, en commençant par ceux d'Afrique et en affectant les ressources dégagées à des « contrats de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement ».

5. Devenues enfin attractives, ces négociations pourront être conclues plus rapidement, après quoi commencera, pour faire reconnaître les nouveaux accords, une épreuve de force à l'OMC dont l'Europe et les pays ACP ne peuvent que sortir gagnants. Quel pays osera en effet contester la légitimité d'un libre-échange entre pays riches et pays pauvres qui soit de la sorte fondé sur la réalisation des Objectifs du Millénaire de l'ONU ?

Une fois l'essai transformé, les pays ACP et l'Europe pourront proposer une réforme d'ensemble des règles de l'OMC pour mettre fin à leur déséquilibre fondamental, qui résulte de l'absence d'un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement qui soit digne de ce nom. L'objectif final des partenaires doit être d'obtenir la subordination de l'OMC à l'ONU, pour que celle-ci soit le lieu privilégié et logique de la gouvernance économique et sociale mondiale.

(Conclusions adoptées par la Délégation p. 309).

REPORT SUMMARY

Why is Europe negotiating with Earth's largest group of poor countries free trade agreements called 'economic partnership agreements' (EPAs) due to enter into force on 1 January 2008?

These negotiations result from the Cotonou Agreement signed in June 2000 between Europe and the 77 countries of Africa, the Caribbean and the Pacific (ACP), and their framework is laid down by a mandate given to the European Commission in June 2002 by the EU Council of Ministers.

An in-depth study of the negotiations taking place on the sole initiative of the Commission cannot but lead to noting that in several respects they form a surrealistic and distressing exercise.

1. The present trade regime 'must' change as the non-reciprocal preferences the Union has granted its partners for over forty years have apparently 'failed' to ensure their development. However the real failure of preferences resides in the complexity of the conditions of their use and European regulatory and agricultural protectionism, which have prevented ACP countries from fully taking advantage of this modest but genuine economic advantage. In contrast, nobody can affirm that preferences must be condemned because they have not settled the issue of the underdevelopment of very poor countries and have not allowed them to transform into 'newly industrialised countries' like those of south-east Asia. But then, to be strictly honest intellectually speaking, this could not be their goal. Other policies and other instruments must be implemented to put an end to the vicious circles perpetuating mass poverty, trade dependence, and low attractiveness for foreign investors: so many challenges which neither developed countries nor certain elites in ACP countries have ever risen to, despite the countless recommendations

given in this respect by the UN. Development cannot be reduced to the development of free trade and exports.

2. Europe wishes to contribute to the creation at its partners of a 'virtuous' framework allowing investments to be attracted and combating the corruption and exodus of capital. An admirable programme, but which does not however take account of the fact that this 'virtuous' framework will crumble with the collapse of the embryonic middle class and the speedier disintegration of rural communities, which will result from the four shocks caused by out-and-out free trade.

- **A budgetary shock**, following the dismantling of customs duties which will affect the resources of poor countries where import tariffs form, at this stage of their development, a fiscal optimum, whereas the recommended replacement solutions are unrealistic and consist in taxing, disproportionately or regressively, businesses or households;

- **A balance of payments shock**, imposing adjustments on incomes, domestic prices or existing social services, which will be all the more brutal as the currency exchange rates of our partners will be fixed;

- **An industrial shock**, exposing ACP countries to a deindustrialisation risk through the disappearance of the network of small and medium enterprises which give a living to families wishing to educate their children and thereby contribute to enhancing the human and economic potential of countries whose wealth is sometimes plundered by 'high' local personalities;

- **An agricultural shock**, which will challenge the sustainability of subsistence agricultures whose existence and development form the key conditions for a reduction in poverty in mainly rural countries.

Therefore when free trade is implemented without any discernment in countries that are not in a position of strength to bear it because they suffer from a food, education, health, infrastructures, technologies and savings deficit, the future of

their population resides in survival in a 'souk economy' and a flight from the countryside in the worst conditions. Further the best trained inhabitants and/or those in a situation of despair depart to Europe in terrifying conditions. All the work by UNCTAD, the UNDP, the FAO and the UN Economic Commission for Africa tend to demonstrate these findings.

This future highly threatening for peace and stability in zones sometimes close to Europe must be related to the **central declared aim of the partnership which is 'to reduce and eventually eradicate poverty'** according to Article 1 of the Cotonou Agreement. The present development of the negotiations is reneging on this commitment.

3. 'Surprisingly' the Commission has not wished to have an overall evaluation of the consequences of free trade. ACP countries are doing the work, on a case-by-case basis, without having any guarantees as to the seriousness of the studies carried out. Nor has any common reference framework been elaborated, under the supervision of a highly respected organisation like, for instance, the UNCTAD, to develop scenarios and analyse the observed effects.

4. Europe wishes to be seen as the big friend of the least developed countries (LDCs) for which it has adopted the so-called 'Everything-but-Arms Initiative'. However it can be seen that the 39 ACP countries which are also LDCs are also concerned by free trade, which makes the very notion of LDCs meaningless. This classification is nevertheless drawn up by the UN and recognised by the WTO. In these negotiations, the Commission is acting in defiance of the differentiation principle set forth by Article 2 of the Cotonou Agreement, which lays down that cooperation arrangements and priorities with ACP countries, including in the trade sphere, shall vary depending on the partner country's level of development.

5. The negotiation of EPAs is supposed to strengthen regional economic unions of ACP countries. These unions are fragile for they are recent. It has been seen nonetheless that the Commission has called on the Southern Africa Customs

Union to complete its customs union by 2008, and not 2010 as planned by the schedule for this region: this example proves that Europe is seeking to impose its regional configuration choices on ACP countries in a logic which can be likened, at worst, to neo-colonialism and, at best, to profound ignorance - just bear in mind the time it took Europe to unite - of the rhythms necessarily governing the unification processes of the African continent, one of the biggest political ambitions of the 21st century.

6. The EU-ACP financial cooperation instrument, the European Development Fund (EDF), is currently programmed to support the rollout of EPAs. This exercise is tantamount to exercising 'soft' pressure on our partners to force them to sign EPAs. Further, our solidarity-based cooperation with these countries has been diverted from its philosophy, morphing into 'aid for trade'.

7. The negotiation of EPAs is entirely dominated by the Commission Directorate-General for Trade. The Directorate-General for Development is resigned to being a mere cash register. Further, the latter is in no way associated with overseeing what would be a bearable liberalisation process for poor countries. That's why ACP countries feel that the negotiation is entirely dominated by a single concern: the determination to align the EU-ACP trade regime with the rules of the WTO, the international organisation whose entire philosophy tends to disdain or merely tolerate, without discernment and under ultra-restrictive conditions, the need for some discriminations, even positive, for the weakest and most vulnerable countries. Then there is the fact that Europe wishes to get negotiations on three subjects - investment, competition and transparency in public procurement - imposed in EPAs. As it accepted to abandon these topics at the Cancun WTO ministerial conference this attitude equates to reneging bilaterally on the commitment given multilaterally to developing countries.

8. Last, the Commission is not telling the truth when it pretends it is seeking alternative solutions, as laid down nevertheless by the Cotonou Agreement, for non-LDC ACP countries which would decide not to sign EPAs. The solutions it is thinking of are either legally, technically and politically unfounded or 'non-WTO compatible', which would not be a serious problem in itself if some of its proposals were not merely pure fantasy.

The present situation leads to the following diagnosis: these negotiations are heading straight for failure. None of the ACP country spokespersons met by the rapporteur considered that the 6 processes started with the 6 ACP regions would all be finalised by 31 December 2007. Is proof required? In April 2006, the West African finance ministers decided to prolong the discussions or work on certain topics until September 2006, which the Commission negotiators themselves consider as a step backwards. In February 2006, South Africa associated with its South African neighbours to propose to Europe a trade regime that highly embarrassed it: Europe must respond to an offer made by poor countries which have allied with an emerging power theoretically not concerned by EPA negotiations in order to re-establish a more favourable balance of power in structurally biased negotiations.

Worse still: if the Commission persists, Europe will commit a political, tactical, economic and geostrategic mistake.

In effect, the only question worth asking is: how will EPAs help Sub-Saharan Africa to reach the Millennium Development Goals adopted by the UN in September 2000? In no way, while some of the goals will be reached in this part of the world only a century behind schedule the UNDP says. Can we really assume the responsibility of leading Africa, which in a few years will be home to the greatest number of persons living on less than one dollar a day, to more chaos, on the grounds that OMC rules are being complied with? Do we believe this chaos will be limited to Africa, which would already be unbearable?

Also, has the Commission never asked itself why Africa is constantly positioning itself opposite us at the WTO? Many will reply that agricultural subsidies are to blame. This is only part of the truth: we are in the process of permanently alienating our partners because we are negotiating a framework in which we commit to maintain access to our market for very poor countries while telling them that they must now open theirs without any real restrictions. We are therefore bringing into the same ring a featherweight and a heavyweight, and we expect them to jump in joy?

Logically and understandably this is unbearable for our partners. And if we were to persist down this path we would contribute to the splitting, if not the end, of the EU-ACP partnership.

So what should be done to avoid this disaster scenario and the resulting crisis of trust?

1. First, it is necessary to resist the excessively simplistic proposals by the Commission, which says it is ready to take all the necessary precautions for our partners, by providing in particular transitional periods for the implementation of free trade extending to up to twenty years and asymmetrical liberalisation allowing 20% or even 30% or more of ACP country trade not to be liberalised. This approach equates to seeking the goal of a WTO-compatible reciprocal trade relation to 'parameterise' the liberalisation effort. On the contrary, it is necessary to start with the development goal in order to precisely define what can be liberalised and what should not be liberalised so as not to destroy the fragile economic balances of a poor country.

2. It is therefore absolutely necessary for politicians to give a new negotiating mandate to the Commission, following a Franco-British initiative. These two Member States, for obvious historic reasons, must and can, given the British position, be in the forefront in this respect.

3. The Cotonou Agreement sets forth a formal and comprehensive review of the planned arrangements in 2006, which should normally be done this autumn. The Member States must use this deadline clause to require the Commission to adopt a radical change in approach and demonstrate to our ACP partners that we grant their needs all the strategic and political attention they deserve.

The following six principles should frame the new negotiating mandate:

- The present regime for the access of ACP country exports to the European market must be kept and combined with a major technical assistance programme in the health and plant health fields and an upgrading of their production capacity;

- Trade liberalisation with the European Union must not take place until after a consolidation phase of ACP economic and customs unions;

- The scope, steps and length of the implementation of liberalisation must be defined not on the basis of arbitrary figures but using the departure point and state of advancement of each ACP country on a **'progress trajectory' related to the achievement of the Millennium Development Goals**;

- The list of sensitive products excluded from the liberalisation field must cover production essential for maintaining and developing subsistence agricultures, in particular, and the present and future industrial fabric chosen sovereignly by ACP countries;

- The negotiation of new trade related topics must not open unless expressly called for by ACP countries;

- The European Union must subscribe to the proposals made by ACP countries at the WTO to grant special tariff treatment to agricultural produce related to their food security, as well as to their trade preferences, and to revise Article XXIV of the GATT which frames the formation of free trade areas.

4. At the same time, aid to ACP countries must comply with the following three requirements:

- An absolute requirement concerning compliance with the principles of good governance. This must give rise, where applicable, to the adoption of sanctions and shall be accompanied by a major international initiative to recover Sub-Saharan country capital invested in banks for personal gain, so as to repay it in the form of aid to robbed populations;

- Priority support for national programmes strengthening education, health and food security for populations, which must be followed by massive support for infrastructures, for industrial and agricultural policies, and for the setting up of partnerships between European and ACP businesses;

- Cancellation of ACP country debt, beginning with African ACP countries, and by assigning the resources obtained to 'contracts achieving Millennium Development Goals'.

5. Having at last become attractive, these negotiations will then be concluded more rapidly, after which a power struggle will begin at the WTO to get the new agreements recognised. Europe and the ACP countries automatically stand to gain. What country indeed will dare dispute the legitimacy of free trade between rich and poor countries based in this way on the achievement of the UN Millennium Goals?

Once the try has been converted, ACP countries and Europe will be able to propose an overall reform of WTO rules to put an end to their fundamental imbalance resulting from the lack of a special and differentiated treatment worthy of this name for developing countries. The final aim of the partners must be to obtain subordination of the WTO to the UN so that the latter becomes the favoured and logical place for world economic and social governance.

(Conclusions adopted by the Delegation p. 313)

« Nous soulignons que les défis majeurs qui se posent au début de ce nouveau millénaire restent la réalisation du développement durable, la lutte contre la pauvreté, par la création d'emplois et de richesses, l'instauration d'une paix, d'une sécurité et d'une stabilité durable, le renforcement des processus démocratiques ainsi que l'établissement d'un système commercial mondial équitable. »

Déclaration de Nadi, 18 et 19 juillet 2002^(*)

Mesdames, Messieurs,

Une menace plane sur l'Afrique subsaharienne et d'autres régions de la planète, parmi les plus démunies : la menace du libre-échange absolu. C'est le cas de la négociation engagée entre l'Union européenne et les 77 pays ACP.

Devant être conclues fin 2007, de vastes et complexes négociations commerciales sont actuellement conduites, hors le pouvoir des parlements, afin de **libéraliser les échanges entre un groupe de 25 pays riches (l'Union européenne), disposant d'un PIB par habitant de 22 600 euros, et ces Etats pauvres, dont le PIB par habitant n'est, en moyenne, que de 424 euros⁽¹⁾.**

Cette histoire s'écrit, aujourd'hui, sous nos yeux. Elle n'est pas le fruit d'un *scénario* mis au point par un doctrinaire, partisan du « Consensus de Washington », pour qui la libéralisation du commerce et des capitaux, ainsi que le retrait – systématique – de l'Etat de la sphère économique seraient l'unique modèle de développement.

Elle est pensée et mise en œuvre par la Commission européenne, qui mène les négociations pour le compte d'une Union d'Etats, ainsi que de peuples, tous tenus dans l'ignorance, une Commission par ailleurs si fière de se présenter, au nom de l'Union européenne, comme la « championne » ou l'« amie » naturelle des pays du Sud.

^(*) Déclaration adoptée à Fidji, lors du 3^{ème} sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ACP.

⁽¹⁾ Chiffres de l'année 2004, provenant, respectivement, d'Eurostat (en standards de pouvoir d'achat) et du Fonds monétaire international (FMI).

Cela ne va pas sans contradictions.

C'est ainsi que, d'un côté, on trouve l'adoption, le 22 novembre 2005, cinq ans après la première du genre, d'une nouvelle Déclaration sur la politique de développement, intitulée « *Le Consensus européen* » et présentée comme une manifestation supplémentaire de l'engagement de l'Union auprès des pays pauvres⁽²⁾. Il en est allé de même pour la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique, laquelle constitue une innovation, approuvée par le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, la Commission ayant présenté, par la suite et dans le même esprit, sa stratégie pour les îles du Pacifique, en mars 2006⁽³⁾.

Cependant, d'un autre côté et malgré les affichages, le rapporteur est obligé de constater que **l'Europe, par sa politique commerciale, en l'espèce celle menée à l'égard des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, défait et contredit ce qu'elle affirme vouloir construire avec sa stratégie d'aide au développement.**

Résultat : l'Europe tourne le dos à quelques-uns de ses principes fondateurs, ceux gravés dans les traités pour aller, sur le plan du régime de ses échanges économiques avec des pays vulnérables, beaucoup plus loin que l'administration américaine, qui, elle, n'a jamais poursuivi un objectif libre-échangiste aussi vaste avec des pays pauvres parmi les plus pauvres⁽⁴⁾.

Il convient de réagir. C'est nécessaire, car ce processus ne va pas sans vagues. Aussi l'Europe fait-elle l'objet, depuis 2003, de mises en garde pressantes, exprimées avec force et de manière

⁽²⁾ Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne sur la politique de développement de l'Union européenne, adoptée lors du Conseil « Affaires générales et relations extérieures » du 22 novembre 2005.

⁽³⁾ Cette stratégie pour l'Afrique, intitulée « *L'UE et l'Afrique : vers un partenariat stratégique* », s'appuie sur la Communication de la Commission européenne en date du 12 octobre 2005, document COM (2005) 489 final.

⁽⁴⁾ Rappelons qu'aux termes de l'article 11 du traité sur l'Union européenne, l'Union met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune dont le quatrième objectif est « *la promotion de la coopération internationale* ». Le traité instituant la Communauté européenne consacre son titre XX à la coopération au développement, lequel comporte un article 177 précisant que l'action de la Communauté dans ce domaine favorise « *le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement celui des plus défavorisés d'entre eux* ».

récurrente, de la part des pays ACP, qui sont autant de « rappels au règlement ».

Ainsi, la 81^{ème} session du Conseil des ministres ACP, réunis les 21 et 22 juin 2005, a adopté une déclaration qui demande à l'Union européenne « d'adopter une approche non mercantiliste, de mettre l'accent sur le développement et d'en faire une partie intégrante des négociations ».

On ne saurait être plus clair et aussi critique sur le cœur du débat et des enjeux.

Autre résultat « collatéral » de cette politique européenne : à Hong Kong, lors de la Conférence ministérielle de l'OMC des 13-18 décembre 2005, le groupe des pays pauvres de cette organisation, le G90, dont beaucoup d'entre eux participent précisément aux négociations analysées dans ce rapport, a formé un front commun avec les Etats-Unis et le Brésil, pour arracher des concessions agricoles aux Vingt Cinq, très étonnés d'être ainsi mis sur la défensive par des alliés de toujours...

Il est vrai que, pour faire bonne mesure, trois semaines avant la Conférence, l'Europe avait réformé, le 24 novembre 2005, sa politique sucrière, en baissant drastiquement les prix de cette production, ce qui, à terme, ne manquera pas d'affecter directement les conditions de vie de 300 000 travailleurs des pays ACP, précisément ceux qui habitent dans les régions visées par le « grand dessein » de la Commission.

*
* *

Il était donc particulièrement judicieux et important de faire le point sur des négociations dont le principe est inscrit dans un traité, la Convention de Cotonou, signée le 23 juin 2000, entre l'Europe et 77 pays pauvres, dits pays ACP. Ceux-ci se répartissent, en effet, entre l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique⁽⁵⁾

⁽⁵⁾ En France, la ratification de cet accord de partenariat a été autorisée par la loi n° 2002-289 du 28 février 2002, l'Assemblée ayant adopté le projet de loi le 6 février.

Avec la signature de la Convention par Timor Leste, qui ne l'a pas encore ratifiée, en mai 2003, les pays ACP sont devenus 78. Ils regroupent 48 pays africains, couvrant toute l'Afrique subsaharienne, 15 pays dans le Pacifique et 15 également dans les Caraïbes⁽⁶⁾.

C'est l'objet de ce rapport, décidé par la Délégation pour l'Union européenne de notre Assemblée, que d'examiner, pour en tirer des conclusions, l'état et le contenu actuels des négociations.

L'Accord de Cotonou est entré en vigueur le 1^{er} avril 2003. Ses articles 36 et 37 fixent le cadre de référence des accords de libre-échange à négocier avec l'Union, qualifiés d'« accords de partenariat économique » ou APE. Ceux-ci doivent, très rapidement, au 1^{er} janvier 2008 exactement, se substituer au régime actuel de relations commerciales asymétriques dont les pays ACP bénéficient depuis plus de quarante ans, soit depuis les Accords de Yaoundé (1963), puis ceux de Lomé (1975), régulièrement reconduits, la dernière fois en 1995.

Si l'on débat si peu de Cotonou, c'est, en partie, à cause du caractère non transparent de la négociation actuelle et aussi du fait de la publicité que l'Europe organise autour de l'initiative commerciale en faveur des pays pauvres qu'elle a adoptée en 2001, dite initiative « TSA », c'est-à-dire « Tout sauf les armes » ou, en anglais, « *Everything But Arms* » (EBA). Ce dispositif a été intégré dans le règlement (n° 980/2005) du 27 juin 2005 portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées.

Avec ce dispositif, sans équivalent dans le monde aujourd'hui, la Communauté assure un accès, sans quotas ni droits de douane, à toutes les exportations, à l'exception des armes et des munitions, des cinquante pays les moins avancés ou PMA, reconnus comme tels par l'ONU, avec un délai spécifique pour la banane (2006), ainsi que pour le riz et le sucre (2009).

L'« exemple » européen a œuvré en faveur de l'une des rares « avancées » de la dernière Conférence ministérielle de l'OMC. En poussant les pays développés et les pays en développement « *se*

⁽⁶⁾ L'Afrique du Sud est signataire de la Convention, mais l'accord de libre-échange, dit accord de commerce, de développement et de coopération, qu'elle a signé le 11 octobre 1999 avec l'Europe, constitue le cadre de référence de ses relations avec l'Union.

déclarant en mesure de le faire » appartenant à l'Organisation, il a été décidé, à Hong Kong, d'accorder aux produits originaires de tous les PMA :

- un accès sans limitations en 2008 ou au plus tard au début de la période de mise en œuvre de l'accord concluant le Cycle de Doha ;

- un accès sans limitations pour 97 % de ces produits aux dates butoir précitées, avec la promesse de prendre des mesures pour arriver « *progressivement* » à tous les produits, pour les membres de l'OMC qui « *auront alors des difficultés à offrir* » immédiatement un tel accès.

Cette flexibilité, instituée à la demande – principalement – des Etats-Unis, mérite, ici, d'être notée : elle est explicitement destinée à protéger le textile américain des importations du Bangladesh et du Cambodge.

La « souplesse » obtenue par les Etats-Unis n'étonne guère le rapporteur : en effet, l'approche mercantiliste qui l'a inspirée est aussi vieille que la politique commerciale de ce pays ; cette diplomatie économique ne souffre donc presque aucune exception, même à l'égard des pays les plus pauvres de la planète.

Le rapporteur avait d'ailleurs eu l'occasion de dénoncer, dans un précédent travail, portant sur les relations économiques transatlantiques, cet aspect central des pratiques américaines⁽⁷⁾.

Pour revenir à notre sujet, les pays ACP qui sont également des PMA, soit 39 au total, doivent eux aussi négocier, au niveau de leur région, des APE, alors qu'ils bénéficient, par ailleurs, du régime « Tout sauf les armes ». La Convention de Cotonou ne crée donc pas de régime dérogatoire au libre-échange pour les PMA.

D'une manière générale, les solutions alternatives au libre-échange que prévoit la Convention sont pour le moins limitées. Ainsi ne fait-elle que préciser, à l'article 37§6, qu'en « 2004, la Communauté examinera la situation des non-PMA qui décident, après consultation de la Commission, qu'ils ne sont pas en mesure

⁽⁷⁾ Rapport d'information n° 1386, « *Les relations économiques transatlantiques économiques à l'épreuve de la mondialisation* », tome I, déposé le 11 février 1999.

de négocier des accords de partenariat économique et elle étudiera toutes les alternatives possibles ». Résultat : tous les pays ACP, qu'ils soient PMA ou non, participent actuellement à la négociation des APE.

Or, et c'est un point majeur, l'objectif des APE est, selon le point 3.1 des directives de négociation adoptées le 12 juin 2002 par le Conseil des ministres de l'Union européenne, de « mettre en place des zones de libre-échange entre les parties, sur la base des objectifs de développement de l'accord de Cotonou et en conformité avec les dispositions de l'OMC ».

Cette directive, qui se place au cœur du mandat de négociation donné à la Commission, mérite d'être citée dès cette introduction, **tant le rapprochement entre des termes aussi contradictoires que « développement » et « libre-échange » entre pays riches et pauvres et « OMC » illustre l'attitude en recul de l'Europe vis-à-vis des pays ACP.**

Une telle attitude est bien plus que regrettable : elle doit être déclarée comme étant contraire à l'objectif central poursuivi par la Convention de Cotonou, qui figure à l'article 1^{er} de ce traité, à savoir que : « Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale ».

Tel est donc le décor planté par la Convention de Cotonou, lequel devrait connaître, en cette année 2006, des développements particulièrement significatifs.

En effet, toutes les régions ACP devraient entrer, cette année, conformément au calendrier convenu entre les partenaires, dans la phase de négociation la plus substantielle : celle-ci devrait porter sur le contenu des accords ou à tout le moins sur les grandes lignes de ces instruments.

De plus, l'article 37§4 de la Convention stipule qu'en 2006, les parties 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 ».

Ce réexamen global annoncé justifie une intervention et un examen politiques de l'Assemblée nationale et de sa Délégation pour l'Union européenne sur ce sujet des APE.

Pour bien en cerner les contours et les enjeux qui s'y attachent, le rapporteur a souhaité entendre la voix des premiers concernés par ces négociations, à savoir les pays ACP.

C'est pourquoi, **en ayant à l'esprit que son travail d'investigation se devait de revêtir une dimension partenariale, à l'image de « l'esprit de Lomé », il s'est entretenu avec plusieurs ambassadeurs et diplomates de pays ACP** en poste à Paris, à Bruxelles, à Genève, auprès de l'OMC, et à Londres, ainsi qu'avec des responsables, au niveau parlementaire, ministériel et économique, du Sénégal, à l'occasion d'une mission de deux jours effectuée sur place, en mai 2006.

De même, le rapporteur a souhaité écrire à tous les ambassadeurs ou représentants de pays ACP auprès des institutions de l'Union européenne, en poste à Bruxelles, pour obtenir leur point de vue plus politique sur les futurs accords, à partir de quatre questions simples :

1) Selon ces pays, les accords de partenariat économique doivent-ils être, en priorité, des accords visant à libéraliser « simplement » le commerce entre l'Union européenne et les pays ACP ou des accords visant à promouvoir le développement des pays ACP ?

Un « bon » APE, sur le plan des échanges, serait-il celui qui généralise l'initiative « Tout sauf les armes » à l'ensemble des pays ACP ou qui préserve l'essentiel de l'acquis du régime commercial actuel, sans réciprocité totale pour les produits européens ?

2) Selon ces pays, est-ce que la Commission européenne négocie à ce stade les futurs accords en privilégiant la dimension du développement ? Quelles sont leurs principales remarques concernant l'attitude de la Commission à l'égard des demandes contenues dans la déclaration adoptée par le Conseil des ministres ACP des 21 et 22 juin 2005 ?

3) *Les pays ACP et l'Union européenne devraient-ils utiliser ces négociations pour obtenir une réforme des accords de l'OMC allant dans le sens d'une meilleure protection des pays les moins avancés et des autres pays vulnérables (ceux membres du G90) ? Quelles seraient alors les réformes prioritaires à mener, selon eux, notamment en termes de révision de l'article XXIV du GATT ?*

4) *Est-ce que ces pays pensent que la période de mise au point des APE et celle demandée pour les mettre en oeuvre sont suffisantes ?*

Ce travail d'investigation aurait été partial sans l'écoute attentive des parlementaires européens et des services de la Commission européenne en charge du dossier, du secrétariat général de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), des administrations centrales françaises, des membres de la Chambre des Communes et des représentants des ministères du développement international et du commerce et de l'industrie du Royaume-Uni, les autorités britanniques ayant adopté une position originale sur ces négociations, et de membres d'ONG et de centres de recherche.

Il convient de mentionner l'inattention générale face aux premiers signaux d'alarme envoyés sur ces négociations dans le rapport (n° 1176) de M. Yves Dauge sur le nouveau partenariat UE-ACP, fait au nom de notre Délégation et publié le 1^{er} juillet 1999.

Ce rapport s'interrogeait déjà sur la « viabilité économique du projet », jugée « incertaine ». En particulier, « une transition d'environ quinze ans pour instaurer une zone de libre-échange et faire éclore un secteur privé compétitif et diversifié, capable d'affronter le choc de la concurrence européenne, est-elle une perspective réaliste pour des pays souvent partagés entre un Etat captateur de la rente...et un secteur informel très étendu d'économie de proximité?...Ce délai paraît bien court pour transformer aussi radicalement l'Etat, construire entièrement un nouveau cadre législatif, administratif et juridictionnel et changer les pratiques, quand l'Europe développée a mis plusieurs décennies à bâtir son cadre législatif ».

De même, le rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale par M. Jean-Yves Gâteau,

publié le 13 février 2002, sur le projet de loi autorisant la ratification de la Convention de Cotonou observait « *qu'on peut appréhender les coûts d'ajustement auxquels ces pays (les pays ACP) seraient confrontés* ».

*
* *

Le contexte de la négociation des APE doit être analysé, afin de souligner le caractère urgent de la remise à plat demandée par le rapporteur : **ces discussions relèvent d'un aveuglement qui aurait de lourdes conséquences sociales, économiques et politiques.**

Ces négociations constituent en effet une soumission totale aux règles actuelles de l'OMC, des règles jugées impératives et non modifiables.

Cet alignement sans retenue sur l'OMC fonde l'argumentation du rapporteur.

L'analyse du cadre des discussions permet, en effet, d'identifier sans difficulté la cause originelle d'un tel dérapage, à savoir l'OMC. Si l'Europe semble prête à abandonner ses partenaires à la loi du libre-échange, c'est uniquement pour se conformer, « obligatoirement », aux règles de cette organisation.

Cela illustre, une fois de plus, le caractère tout théorique de la régulation positive qu'est supposée encourager l'OMC.

En réalité, cette régulation n'est qu'une dérégulation, plaquée sur le globe et qui aboutit, dans le cas des pays ACP, à **vouloir, sous la férule de l'Europe, mettre sur le même plan, la Beauce et la Ruhr avec les communautés rurales et les industries naissantes de la Mauritanie et du Swaziland.**

Comme l'ont souligné maintes fois nos interlocuteurs : « vous mettez sur le même ring un poids plume et un poids lourd ».

De fait, le volet commercial de la Convention de Cotonou démontre, avec éclat, ce qu'il en est du « système OMC ». D'où

le présent rapport : son objet ne consiste pas à faire uniquement le point sur les APE, mais à démontrer aussi la valeur d'exemple de ces négociations, pour signaler au grand jour la logique de fond qui sous-tend le système commercial multilatéral. De fait, il approfondit l'analyse exposée par le rapporteur devant la Délégation en novembre 2000, à la suite de l'échec de la Conférence de Seattle de l'OMC ⁽⁸⁾.

Ce système n'est pas tenable. Il est menacé d'entropie, par le simple fait d'être un vecteur de pauvreté et, par conséquent, un facteur de déstabilisation, économique et sociale, insupportable pour le présent et l'avenir.

C'est pourquoi, pour renouer avec « l'esprit de Lomé », il faut s'attaquer à ce qui freine vraiment au plan juridique le développement des pays ACP, c'est-à-dire l'OMC, en réformant cette organisation pour la mettre, aussi et vraiment, au service du Sud. Comme le notait déjà le rapporteur en 2000, le *« Partenariat UE-ACP doit être utilisé pour refonder la relation Nord-Sud à l'OMC... C'est « l'esprit de Lomé » qui doit faire évoluer l'OMC et non l'inverse »* ⁽⁹⁾.

La solution existe : elle **consiste à remettre les règles commerciales multilatérales à leur place**, au sein de la hiérarchie des normes internationales. L'OMC sera forte et légitime si, rattachée d'une façon ou d'une autre à l'ONU, elle promeut les objectifs de la Charte des Nations Unies et des Pactes internationaux adoptés sur les droits civils et sociaux, la seule et vraie constitution des relations internationales. L'OMC, par exemple, ne peut se dérober devant les engagements pris pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

*
* *

⁽⁸⁾ Rapport d'information n°2750, *« L'OMC a-t-elle perdu le Sud ? Pour une économie internationale équitable assurant le développement des pays pauvres »*, déposé le 23 novembre 2000.

⁽⁹⁾ Rapport d'information n° 2750 précité, pp. 168-169.

Le rapporteur procédera à l'examen du sujet qui lui a été confié en deux temps principaux :

- dans une première phase, il établira un « état des lieux » du volet « commerce » et « développement » des relations entre l'Union et les pays ACP, par un bilan économique des préférences actuelles et une analyse de la rupture prévue par la Convention de Cotonou et des raisons qui expliquent une telle évolution ;

- dans une seconde phase, en partant du constat que les négociations avec les ACP, présentées région par région, traversent une zone de turbulences, il proposera quelques lignes directrices, de caractère politique, sur les inflexions à envisager, afin de relancer un partenariat longtemps exemplaire.

Au terme de cette réflexion, le rapporteur formule un vœu : l'Europe doit rétablir une relation de confiance avec les pays ACP, pour faire de cette « masse critique » de 25 pays riches et de 77 pays du Sud une force de proposition pour un monde plus juste et plus sûr.

En effet, il est anormal, si ce n'est consternant, que cette question ne soit pas traitée, en Europe, de manière politique et stratégique. A l'heure où la Commission, pour des raisons économiques évidentes, lance des initiatives commerciales en direction de l'Asie du Sud-Est, de la Chine et de l'Inde, la relation avec les ACP ne doit pas être délaissée et traitée comme un « sous sujet » relevant uniquement des règles absolues de l'OMC.

Comme le soulignait le haut commissaire de la Tanzanie au rapporteur, il revient pour beaucoup à la France et à la Grande-Bretagne, compte tenu de leurs histoires et de leurs relations avec les pays ACP, de mobiliser l'Union sur cet enjeu majeur, en demandant un recadrage des négociations en cours.

PREMIERE PARTIE : UN PROJET « ULTRA LIBERAL » CONCU POUR S'ALIGNER SUR L'OMC

2006 : année des promesses non tenues pour le Sud ? Et pourtant, **il y a six ans, tout semblait indiquer que les années 2000 seraient celles d'une parole enfin respectée.**

En effet, **trois grands jalons avaient été posés, dans ce sens** : en juin 2000, l'Europe et les pays ACP refondaient leur partenariat, historique et atypique ; en septembre de la même année, l'ONU adoptait les « Objectifs du Millénaire pour le Développement » (OMD), se déclinant en autant d'impératifs catégoriques chiffrés pour la communauté internationale, le Nord et le Sud étant enfin rassemblés autour d'un pacte commun ; enfin, en novembre 2001, à Doha, le premier cycle de négociations commerciales multilatérales organisé sous l'égide de l'OMC était lancé, avec l'ambition d'être le « *round* » du développement.

Aujourd'hui, l'optimisme n'est plus de saison : l'OMC, en dépit des apparences et de quelques « flexibilités » pour les pays pauvres, se plie aux intérêts offensifs et défensifs des pays économiquement puissants et tourne, depuis lors, à vide ; les pays ACP craignent que l'Europe ne jette, par inconscience ou par absence de volonté, sa relation partenariale aux orties ; enfin, pour de vastes régions du monde, les OMD relèvent de l'incantation. **Aussi les heurts des négociations entre l'Europe et les pays ACP apparaissent-ils comme la parfaite illustration que, malgré les engagements et, il est vrai, quelques efforts, la dérive sociale des continents se poursuit et approche de la zone des dangers.** Que cette dérive puisse affecter la relation européenne Nord-Sud la plus « généreuse » jamais construite prouve à quel point le système commercial multilatéral travaille non pas à faire converger, par le haut, pays pauvres et riches, mais à faire que les pauvres du Sud, tout comme ceux du Nord, deviennent chaque jour un peu plus pauvres.

I. UN REGIME D'ECHANGES UNIQUE EN SON GENRE

Comment résumer l'esprit du partenariat entre l'Europe et les pays ACP ? Lomé, puis Cotonou, c'est de l'égalité et de la responsabilité entre le Nord et le Sud, au service du développement.

De l'égalité : elle s'incarne, sur le plan institutionnel, par l'existence de trois organes paritaires, le Conseil des ministres UE-ACP, qui assure, avec la Commission européenne, le dialogue politique entre les partenaires, adopte des directives politiques et prend les décisions mettant en œuvre l'accord de partenariat, le Comité des ambassadeurs UE-ACP, qui assiste le Conseil et, enfin, l'Assemblée parlementaire paritaire, laquelle se réunit deux fois par an, pour adopter des résolutions et adresser des recommandations au Conseil.

De la responsabilité : « *le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, sur lesquels se fonde le partenariat UE-ACP, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels* » de l'Accord de Cotonou (article 9§2).

La violation de ces éléments peut donner lieu à l'adoption de « *mesures appropriées* », c'est-à-dire de sanctions, comme la suspension de l'aide, si les consultations prévues par l'Accord ne conduisent pas à une solution acceptable, si ces consultations sont refusées ou en cas d'urgence particulière (article 96§2a).

Par ailleurs, « *la bonne gestion des affaires publiques* » constitue « *un élément fondamental* » de l'Accord (article 9§3), qui est violé dans les « *cas graves* » de corruption. Là aussi, le non respect de l'accord peut conduire à l'adoption de sanctions (article 97§3).

Du développement : la Convention de Cotonou forme une véritable « boîte à outil » des concepts du développement. Elle

consacre, à l'article 2, plusieurs principes fondamentaux, qui font de cet instrument diplomatique un accord « pour » le développement.

Ainsi en est-il de « *l'égalité des partenaires et de l'appropriation des stratégies de développement* », ce qui signifie que le développement doit être, d'abord, l'affaire des habitants des pays ACP. De même, le partenariat est ouvert aux acteurs non étatiques, en vue de favoriser « *la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile* ».

Ces deux principes fondamentaux ne signifient-ils pas que le développement doit s'enclencher de « l'intérieur », c'est-à-dire des initiatives et de la population et des autorités, se déterminant souverainement ? **N'est-ce pas là une reconnaissance de la notion de développement endogène ?**

Enfin, « *les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme* ».

Aux yeux des pays ACP, ces concepts fondamentaux du développement, figurant dans un traité international, ne sont pas des mots. En tout cas, c'est ce qu'ont rappelé au rapporteur tous les interlocuteurs qu'il a rencontrés à Dakar.

Mais six ans après la signature de la Convention de Cotonou, qu'en est-il ? Le décor et les acteurs sont toujours là. Cependant, **la nature profonde du partenariat s'est altérée, car les concepts liés au développement sont lentement, mais sûrement, écrasés par le volet commercial de la Convention.**

Comme nous le verrons plus loin, en abordant les causes du renoncement européen, cette évolution a été « programmée ». Cependant, cela ne signifie pas, aux yeux du rapporteur, que ce changement est irréversible.

A. Au départ, une relation commerciale Nord/Sud spéciale, fondée sur un système de préférences commerciales excluant la réciprocité

1) Un principe fondateur cohérent, posé depuis plus de quarante ans : l'asymétrie des obligations

a) Une porte grande ouverte...

De la première Convention de Yaoundé, signée en 1963, à la quatrième convention de Lomé de 1989, prorogée en 1995, les pays ACP ont bénéficié de préférences commerciales non réciproques, qui ont été reconduites, par la Convention de Cotonou, jusqu'à la fin 2007.

Ces préférences sont la traduction, sur le plan des échanges commerciaux, des principes animant le partenariat UE-ACP.

Pour résumer la philosophie de ces relations commerciales, exceptionnelles par leur ampleur au sein du commerce mondial, citons ici le synthèse qu'en donne le rapport, d'une grande valeur, du député européen M. Wilfried Martens, présenté en septembre 1997 après que la Commission ait proposé, dans un Livre Vert publié en 1996, une réforme profonde du partenariat UE-ACP : « *des règles inégales pour rendre plus égaux les rapports commerciaux entre pays inégaux* ».

Certes, les autres pays développés, le Canada, les Etats-Unis et le Japon, principalement, accordent des préférences, soit à l'ensemble de pays en développement, soit à une catégorie particulière de pays ou à une région particulière.

Mais il faut souligner, à cet égard, l'originalité des accords de Lomé, puis de Cotonou, qui est d'accorder aux pays ACP des avantages commerciaux dans le cadre d'une relation contractuelle, prévisible, neutre et sûre, doublée d'une politique d'aide au développement, conception qui est à l'opposé du caractère unilatéral des préférences accordées par les autres pays riches.

En outre, le régime préférentiel de Cotonou (le rapporteur désignant ainsi le cadre des échanges qui expire fin 2007), a été

marqué, par rapport aux accords de Lomé, par une extension des préférences : le nombre de lignes tarifaires agricoles bénéficiant d'avantages asymétriques est ainsi passé de 1 699 sous Lomé à 2 209 en 2000, soit une augmentation de 32 %.

Pour les pays africains ACP, cela signifie, notamment, que la part de leurs exportations agricoles vers l'Europe couvertes par des préférences a augmenté de 40,3 % à 74,9 %. Pour les pays ACP non africains, ces chiffres sont de, respectivement, 24,6 % et 45,4 %⁽¹⁰⁾.

Cette générosité préférentielle se traduit par le fait qu'**au total, 96,5 % des produits ACP entrent librement sur le marché européen**, en bénéficiant d'un accès en franchise de droits de douane et de quotas.

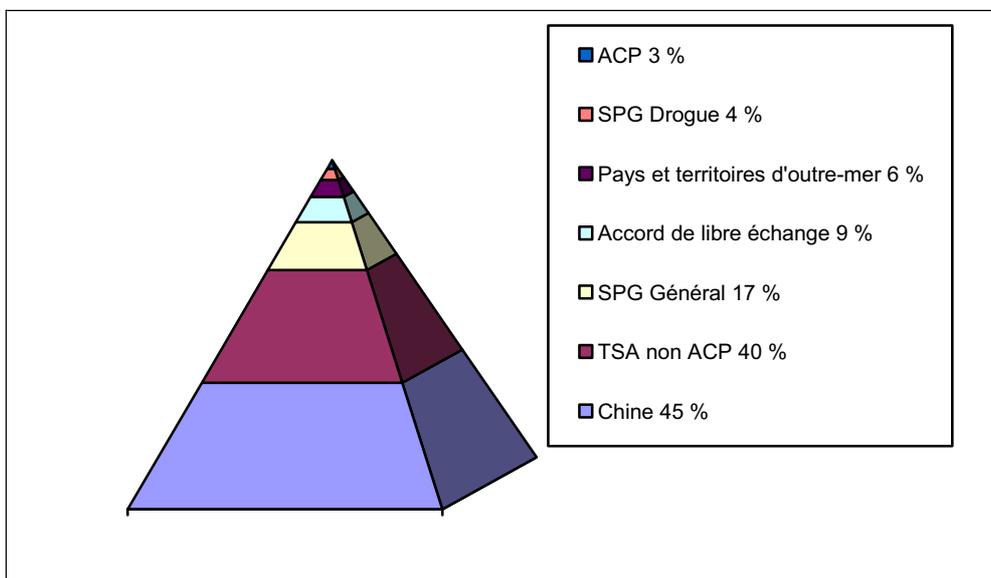
Le régime commercial exempté ainsi de droits de douane tous les produits industriels provenant des pays ACP relevant des chapitres 25 à 97 de la nomenclature tarifaire communautaire. En ce qui concerne les importations de produits agricoles provenant des pays ACP non-PMA, en valeur, près de 88 % de celles-ci entrent librement sur le marché européen, un chiffre qui atteint pratiquement les 98 % si l'on inclut les quotas tarifaires à droit zéro.

Parmi tous les « régimes » de préférences mis en œuvre par l'Europe, celui réservé aux pays ACP occupe le sommet de la « pyramide », comme l'illustre le tableau ci-après, extrait d'un rapport de la direction générale du commerce de la Commission.

⁽¹⁰⁾ Ces chiffres sont extraits de « *Trade Negotiation Issues in the Cotonou Agreement : Agriculture and Economic Partnership Agreements* », CNUCED, 2003.

LA PYRAMIDE DES PREFERENCES DE L'UNION EUROPEENNE EN 2003

Part des échanges soumis à des droits NPF à taux plein, par groupe de pays



Source : Commission européenne, direction générale du commerce, rapport « *Opening the Door to Development : Developing Country Access to EU Markets 1999-2003* », mai 2005⁽¹¹⁾.

Selon la Commission européenne, seules 3 % des importations provenant des pays ACP qui entrent sur le marché communautaire doivent acquitter les droits de douane dits « NPF » (ou clause nation la plus favorisée de l'accord du GATT), c'est-à-dire ceux appliqués aux pays riches. Dans ces 3 %, il faut compter 1 % de produits de la pêche et 0,5 % de produits du tabac.

⁽¹¹⁾ Pays bénéficiant du système de préférences généralisées de « droit commun » : Arabie Saoudite, Argentine, Arménie, Azerbaïdjan, Bahreïn, Belarus, Brésil, Brunei, Chine, Cuba, Emirats arabes unis, Géorgie, Inde, Indonésie, Iran, Kazakhstan, Kirghizistan, Koweït, Libye, Malaisie, Mongolie, Oman, Ouzbékistan, Paraguay, Philippines, Qatar, Russie, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Turkménistan, Ukraine, Uruguay, et Vietnam.

Pays bénéficiant du régime spécial de lutte contre la production et le trafic de drogues illicites, supprimé en 2005 : Bolivie, Colombie, Costa Rica, El Salvador, Equateur, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Pakistan, Pérou et Venezuela.

Pays signataires d'un accord de libre-échange examinés dans le rapport : Afrique du Sud, Algérie, Chili, Egypte, Jordanie, Liban, Maroc, Mexique, Syrie et Tunisie.

Pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté européenne : Anguilla, Antilles néerlandaises, Aruba, le Groenland, îles Caïman, îles Falkland, îles Sandwich du Sud et leurs dépendances, îles Turks et Caïcos, îles Vierges britanniques, îles Wallis-et-Futuna, Mayotte, Montserrat, la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, Pitcairn, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Sainte-Hélène et ses dépendances, le territoire de l'Antarctique britannique, les Terres australes et antarctiques françaises, les territoires britanniques de l'Océan indien.

b) ...Avec quelques verrous tarifaires

Cependant, comme on l'aura déjà compris, la générosité des préférences accordées par l'Europe aux pays ACP n'est pas totale.

Ainsi, cette dernière n'ouvre pas entièrement l'accès à son marché aux produits agricoles exportés par nos partenaires.

Ainsi, selon une estimation, environ 7 % des exportations agricoles des pays ACP sont encore soumises à des droits de douane, la plupart étant destinés à protéger les productions couvertes, en Europe, par une organisation commune de marché (OCM).

Il subsiste donc, dans ce domaine, **d'importantes barrières tarifaires « résiduelles »**, constituées soit de droits *ad valorem*, calculés en pourcentage du prix du produit, soit de droits « spécifiques », dont le montant est fixé en euros par kilogramme ou par tonne. Des droits sont ainsi appliqués sur les produits laitiers, les œufs, les légumes frais, les bananes (hors quotas), les céréales, le chocolat et les jus de fruits. Par exemple, le lait non concentré importé d'un pays ACP est taxé à 11,5 euros/100kg⁽¹²⁾. D'autre part, le prix d'entrée des tomates provenant des pays ACP varie en fonction du mois considéré : ce produit ne bénéficie d'aucune préférence du 1^{er} mai au 20 décembre de l'année et si un producteur souhaitait vendre en janvier sa production au prix de 67 euros les 100 kilogrammes, il devrait acquitter un droit *ad valorem* équivalent de 49,8 %.

Par ailleurs, le bénéfice de droits de douane égaux à « zéro » ou proches de zéro peut être réduit par **l'existence de quotas, au-delà desquels s'appliquent les tarifs de droit commun**. Par exemple, l'accès du riz exporté par le Suriname, un pays ACP non-PMA, aux préférences de Cotonou est strictement contingenté par deux quotas, l'un de 125 000 tonnes pour le riz non décortiqué, l'autre de 20 000 tonnes pour les brisures de riz. De même, le raisin de Namibie bénéficie d'un contingent en franchise de droits de seulement 800 tonnes, alors même qu'il entre sur le marché en situation de non concurrence pour la production communautaire.

⁽¹²⁾ « Les négociations OMC et APE : pour une meilleure coordination des positions ACP sur l'agriculture », Arlène Alpha, Benoît Fauchaux, Bénédicte Hermelin, Vincent Fautrel, *European Development Centre for Policy Management*, document de réflexion n°70, décembre 2005.

A cela, il faut ajouter **les protocoles produits**. Ceux-ci permettent aux pays ACP d'exporter, dans la limite de quotas, des produits pouvant être vendus au prix du marché intérieur européen, lequel est nettement supérieur au cours mondial. Si ces dispositifs apportent, *via* le versement des recettes gagnées grâce à cet avantage de prix, une contribution économique incontestable, celle-ci ne joue plus au-delà d'un certain volume de quantités exportées.

Ces protocoles concernent :

- le sucre, qui entre en franchise de droits, dans la limite d'un contingent de 1,3 million de tonnes et est vendu au prix garanti européen, un droit moyen, d'environ 500 euros/tonnes s'appliquant au-delà ;

- la viande bovine, bénéficiant de droits spécifiques de 8 % dans la limite du quota, vendue au prix garanti européen ;

- la banane, enfin, avec un contingent à droit nul de 775 000 tonnes, un droit de 176 euros/tonne s'appliquant aux importations hors quota⁽¹³⁾.

Il est très **difficile d'évaluer le poids réel des barrières tarifaires résiduelles, en raison de leur complexité**, certains tarifs combinant des droits *ad valorem* et des droits spécifiques. Selon une étude récente, les préférences de Cotonou couvrent 81 % des lignes tarifaires agricoles. Parmi les lignes restantes, 14 % d'entre elles bénéficient d'un droit NPF égal à zéro, tandis que 5 % d'entre elles sont exclues des préférences, soit 115 lignes tarifaires⁽¹⁴⁾.

c) *Un avantage économique incontestable*

Ces barrières résiduelles ne doivent pas cacher, cependant, l'essentiel : les préférences constituent un acquis économique et

⁽¹³⁾ Pays ACP bénéficiant du protocole banane: Belize, Cameroun, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Dominique, Grenade, Jamaïque, Madagascar, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Somalie, Surinam.

Pays ACP bénéficiant du protocole viande bovine et de veau : Botswana, Kenya, Madagascar, Namibie, Swaziland, Zimbabwe.

Pays ACP bénéficiant du protocole sucre : Barbade, Belize, Congo, Côte d'Ivoire, Fidji, Guyana, Jamaïque, Kenya, Malawi, Madagascar, Maurice, Ouganda, Saint-Kitts-et-Nevis, Surinam, Swaziland, Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Zambie, Zimbabwe.

⁽¹⁴⁾ Paul Brenton et Takako Izekuki, « *The Impact of Agricultural Trade Preferences, With Particular Attention to Least-Developed Countries* », dans *Global Agricultural Trade and Developing Countries*, édité par Ataman Aksoy et John C. Begin, novembre 2004.

commercial très précieux pour nombre de pays ACP. Le tableau ci-après indique la « marge préférentielle » pour certains produits et principaux pays de l’Afrique de l’Ouest, exprimée par la différence constatée avec les droits de douane appliqués aux pays tiers et à ceux appliqués aux pays en développement, sous le couvert du système de préférences généralisées de la Communauté européenne.

MARGES PREFERENTIELLES POUR CERTAINS PRODUITS ET PRINCIPAUX PAYS DE L’AFRIQUE DE L’OUEST

Produits	Préférence origine ACP par rapport... (en %)		Principaux exportateurs ouest africains
	aux pays tiers	aux PED/SPG	
Fleurs coupées	8,5	5	Sénégal
Avocats	4	0	
Ananas préparés ou conservés	5,8	2,3	Côte d'Ivoire, Sénégal, Mauritanie, Togo, Guinée-Bissau
Poissons frais ou réfrigérés entiers			
- thons entiers, maquereaux, harengs	0	0	
- sardines	15-23	11,5-19,5	
Filets de poissons frais, réfrigérés ou congelés			
- filets de thon ; espadons, maquereaux, dorades de mer, bars	18	14,5	
Préparation et conserves de poissons			Sénégal, Ghana
- thon	24 (12 sur contingent)	20,5	
- filets maquereaux	25	17,5	
- sardine	12,5	9	
Crustacés	12,5 (6 sur contingent)	4,3	
Légumes frais ou réfrigérés – haricots	10,4	6,9	Ghana, Burkina-Faso
Pâte de cacao	9,6	6,1	Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria, Togo
Beurre de cacao	7,7	4,2	Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria Togo
Chocolat et autres préparations contenant du cacao	8 (a)	2,8 à 4,5 selon produits	
Jus de fruits	33,6 (b)	30,1 (b)	
Bananes	176 euros/T	-	Côte d'Ivoire
Banane plantin	16	12,5	

Source : Bureau Issala – CTA d’après données 2006 Commission européenne.

(a) : toutes les origines y compris l’origine ACP subissent en plus un droit de 25,2 à 41,9 euros/100kg selon le degré de transformation du produit ; (b) : toutes les origines y compris l’origine ACP subissent en plus un droit fixe de 20,6 euros/100kg.

Pour mieux comprendre l’avantage conféré par les préférences, il convient d’examiner la « marge préférentielle réelle » du pays qui en bénéficie.

Cette notion, développée par le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), part du constat selon lequel un pays bénéficie d'une « marge préférentielle moyenne », en raison des réductions tarifaires non réciproques qui lui sont offertes. Lorsqu'elle est comparée avec la marge préférentielle moyenne mondiale, c'est-à-dire la différence mondiale moyenne entre les droits NPF et les droits appliqués, on peut ainsi déterminer si un pays bénéficie d'une marge préférentielle moyenne plus élevée ou plus réduite. Le CEPII appelle cette variation la marge préférentielle réelle, et ce centre de recherche l'a calculée pour le secteur agricole et le secteur industriel de plusieurs pays en développement, dont des pays ACP. Le tableau ci-dessous en est extrait, en ne retenant que les exemples de pays ACP.

MARGE PREFERENTIELLE MOYENNE REELLE, PAR PAYS ET PAR SECTEUR

Pays ACP	Secteur agricole	Secteur industriel
Lesotho	24.9	6.9
Gambie	15.9	2.5
Saint Vincent	10.2	5.1
Sainte Lucie	8.0	2.2
Guyana	7.6	1.5
Suriname	7.6	2.0
Iles Vierges	6.8	0.4
Mali	6.4	0.7
Burkina Faso	5.9	0.9
Bénin	5.3	1.1
Dominique	5.1	0.8
Malawi	4.9	3.0
Kiribati	4.8	1.7
Vanuatu	3.9	0.9
Belize	3.8	3.7
Soudan	3.3	0.6
Togo	2.7	0.9
Rép. Dominicaine	2.0	4.2
Erythrée	1.9	1.5
Zimbabwe	1.8	1.8
Botswana	1.7	0.9
Jamaïque	1.2	2.5

Source : « *Is Erosion of Tariff Preferences a Serious Concern ?* », Antoine Bouët, Lionel Fontagné et Sébastien Jean, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), *Working Paper* n° 14, septembre 2005.

Ce tableau sert de point de départ à la démonstration, qui suit, des **trois apports, tous fondamentaux**, de ce qu'on appelle « les préférences » accordées aux pays ACP.

En premier lieu, et il s'agit d'un simple rappel, ces préférences ont un **apport politique** : elles constituent la traduction concrète d'une démarche politiquement et intellectuellement cohérente qui veut aboutir, par de l'inégalité, à l'égalité des partenaires.

En deuxième lieu, ces préférences ont un **certain apport économique** : **sans l'avantage commercial créé par les préférences**, qui paraît si faible au regard de la pression concurrentielle des géants industrialisés de l'Amérique et de l'Asie, **les pays ACP auraient encore moins de chance d'occuper une place sur un marché mondial qui ne « raisonne » que par avantages comparatifs**. En effet, pour survivre dans la compétition économique internationale, les pays ACP africains ne peuvent s'appuyer ni sur les capacités technologiques des pays riches, ni sur les capacités d'épargne, ni sur le système éducatif, les infrastructures et les bas coûts salariaux des économies « ateliers », montant en gamme, de l'Asie du Sud Est, de la Chine et de l'Inde.

Comme le reconnaît le rapport sur l'avenir de l'OMC du conseil consultatif mis en place par l'ancien directeur général de l'Organisation, M. Supachai Panitchpakdi, le recours à des préférences a une « *valeur commerciale pour de nombreuses entreprises dans les pays pauvres, qui luttent pour se trouver un petit créneau dans un environnement économique mondial difficile, bien réelle. Ces entreprises ont besoin d'une discrimination positive pour avoir une chance. Ainsi...il existe dans les pays en développement des fabricants, des agriculteurs et des négociants dont les meilleures perspectives résident dans l'exploitation d'un petit avantage comparatif qui résulte d'une préférence* »⁽¹⁵⁾.

Cette discrimination positive est capitale pour les industries et les agricultures de pays souffrant de handicaps naturels, auxquels s'ajoutent ceux résultant de la faiblesse ou de l'absence d'infrastructures : insularité, enclavement, dépendance à l'égard de quelques produits, soumis aux fluctuations des prix mondiaux,

⁽¹⁵⁾ Ce groupe a remis son rapport en 2004 ; sa création faisait partie des initiatives prises par le directeur général de l'OMC pour restaurer la confiance entre les membres après l'échec de la Conférence ministérielle de Cancun. Il était présidé par M. Peter Sutherland, le président de BP, qui a été directeur général du GATT et le premier directeur général de l'OMC.

aggravées par les manipulations monétaires et/ou les spéculations financières, réseau routier presque inexistant, etc.

A cet égard, on constate l'existence d'un lien « naturel » entre la marge préférentielle des pays ACP et la croissance de leurs exportations. Une étude précitée du *European Centre For Development Policy Mangement* indique que si les exportations agricoles des pays ACP ont augmenté de 43 % pendant la période 1988-2000, les secteurs connaissant une marge préférentielle supérieure à 3 % ont vu leurs exportations croître de 60 %, avec des « pointes » pour les fleurs (+230 %), les légumes (+132 %), les préparations de poissons (+110 %), les tabacs (+83 %) et les préparations de fruits et de légumes (+70 %).

En outre, l'apport économique des préférences va bien au-delà d'une simple « petite chance » donnée à « quelques » producteurs. En vérité, celles-ci **servent de fondement à la spécialisation des économies des pays ACP.**

Comme l'a souligné au rapporteur un économiste du CEPII, M. Yvan Ducreux, nombre de pays ACP non-PMA, non couverts par l'initiative « Tout sauf les armes », sont devenus dépendants de l'accès privilégié au marché européen qui leur est offert par la Convention de Cotonou. En effet, l'avantage commercial lié aux préférences les a conduits à **se spécialiser dans quelques productions afin de les exporter sur un marché, l'Europe, où ils peuvent les vendre à des prix plus élevés que ceux pratiqués sur le marché mondial.**

Ainsi, l'Ambassadeur du Kenya auprès de l'Union européenne a indiqué au rapporteur que son pays est le premier exportateur mondial de fleurs vers les Pays-Bas, une situation garantissant des revenus précieux au tissu économique qui s'est progressivement structuré autour de cette production. Au total, grâce aux préférences ACP accordées par l'Europe, **58 % de toutes les roses importées dans l'Union européenne viennent du Kenya** ; en outre, ce dernier pays exporte, en valeur totale du commerce, trois fois plus vers l'Europe que vers les Etats-Unis.

Les préférences commerciales ne sont donc pas seulement une discrimination protectrice pour des secteurs agricoles ou industriels ne pouvant affronter qu'avec difficulté les forces du marché mondial ; elles sont aussi un vecteur de rentrées de devises et de mise à niveau de l'appareil de production. Bref, elles sont **un outil**

de croissance et occupent par conséquent, une place de choix dans la stratégie industrielle ou agricole du pays. De même, le développement permis par les préférences et la sécurité juridique qui s’y attache depuis des décennies, ont constitué des facteurs d’attraction des investissements directs étrangers, lesquels sont indispensables au relatif « décollage » d’économies souffrant d’un taux d’épargne trop faible.

Le CEPII a publié une étude qui démontre l’importance économique de ces avantages commerciaux : selon les calculs des auteurs, en assumant la pleine utilisation de ces préférences, **leur valeur atteint 182 millions d’euros pour les PMA africains et 521 millions d’euros pour les pays non-PMA de l’Afrique subsaharienne.**

VALEUR DES PREFERENCES ACCORDEES PAR L'UNION POUR CERTAINS PAYS ACP

Partenaire	Valeur en milliards d'euros		En % des exportations de ce pays pouvant être taxées par l'Union européenne		En % des exportations totales du pays	
	Pleine utilisation *	Sous-utilisation *	Pleine utilisation *	Sous-utilisation *	Pleine utilisation *	Sous-utilisation *
Belize	16.4	15.8	38.5	37.0	3.9	3.7
Cameroun	86.3	82.6	25.9	24.8	4.2	4.0
Cap Vert	0.6	0.6	7.1	6.6	3.4	3.2
Gambie	1.1	1.0	12.0	11.0	4.0	3.7
Erythrée	0.2	0.1	13.8	11.9	3.9	3.4
Kenya	54.6	50.3	11.2	10.3	3.4	3.2
Maurice	90.3	82.8	12.3	11.2	4.5	4.2
Mozambique	33.4	32.5	7.0	6.8	5.0	4.8
Madagascar	45.2	39.4	11.2	9.8	3.4	3.0
Namibie	38.3	37.2	10.8	10.5	3.7	3.5
Dominique	6.5	6.3	28.5	27.6	10.7	10.3
Saint Vincent et Gr.	11.1	6.5	29.5	17.2	6.5	3.8
Sainte Lucie	12.3	12.2	46.8	46.2	10.0	9.9
Sénégal	29.9	28.3	11.3	10.7	7.3	6.9
Seychelles	37.6	35.5	23.5	22.2	13.4	12.6

(*) En supposant une pleine utilisation ou une sous-utilisation des préférences accordées par l'Union européenne.

Source : « *What are Trade-Preferences Worth for Sub-Saharan African and Other Developing Countries* », Fabien Candau et Sébastien Jean, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), *Working Paper* n° 19, décembre 2005.

Une analyse par pays souligne encore davantage l'importance économique et commerciale des préférences : leur valeur représente plus de 4 % des exportations mondiales de neuf pays ACP. Ces préférences représentent jusqu'à 10 % des exportations mondiales de la Dominique et des Seychelles.

En troisième lieu, les préférences ont **un apport social** : la spécialisation amène la constitution de PME ou d'usines, qui s'adossent à des filières, par exemple, la filière sucrière, offrant des emplois stables et quelques avantages à leurs salariés.

La stabilité dont bénéficient, ainsi, les personnes employées dans ces secteurs constitue un facteur de développement humain. Par exemple, au Mozambique, au Malawi, en Zambie et en Tanzanie, l'Etat confie souvent aux sucreries la responsabilité du développement local, avec la construction des routes, des villages et des écoles. Cependant, il est vrai que, dans le même temps, comme la production sucrière est destinée à l'exportation, ces poches de richesses que sont les complexes sucriers n'apportent rien au développement des exploitations familiales, lequel reste une condition indispensable au recul de la pauvreté.

L'Ile Maurice est sans doute le pays ACP qui a tiré le meilleur parti des préférences. La CNUCED juge ainsi que cette île est un « *exemple d'intégration stratégique réussie qui présente des points communs à la fois avec les nouveaux pays industrialisés d'Asie de l'Est de la première vague et ceux de la deuxième* »⁽¹⁶⁾. Ce succès est du, pour l'essentiel, à une bonne gestion de la rente sucrière, les excédents ayant été investis par les entrepreneurs de l'île dans les industries d'exportations de vêtements. Toutefois, ce schéma vertueux risque, aujourd'hui, d'être cassé par la réforme de la politique sucrière européenne et la concurrence chinoise...

d) Une nouvelle dimension avec l'initiative « Tout sauf les armes », qui rend d'autant plus flagrantes l'illégalité et l'étroitesse d'une partie des préférences américaines

Il convient d'évoquer le nouveau « volet PMA » des préférences européennes, créé, en février 2001, par l'initiative « Tout

⁽¹⁶⁾ « *Le développement économique en Afrique - Repenser le rôle de l'investissement étranger direct* », CNUCED, 2005.

sauf les armes » (TSA), destinée aux 50 pays considérés comme étant les plus pauvres par l'ONU, dont font partie 39 pays ACP.

Entré en vigueur le 5 mars 2001, ce dispositif marque une date importante dans l'histoire commerciale multilatérale : il est **le seul à mettre en œuvre l'accès sans limites quantitatives et tarifaires aux exportations des PMA demandé par l'ONU**, ainsi que par l'OMC, depuis l'adoption, en décembre 2005, de la Déclaration ministérielle de Hong Kong.

Cet accès « hyper préférentiel » au marché européen est toutefois retardé pour trois produits : la banane n'a été entièrement libéralisée qu'à partir du 1^{er} janvier 2006 et le riz et le sucre seront progressivement libéralisés entre, respectivement, le 1^{er} septembre 2006 et le 1^{er} septembre 2009 et le 1^{er} juillet 2006 et le 1^{er} juillet 2009.

Malgré ces restrictions, l'Europe offre aux PMA, depuis cette initiative, **les préférences commerciales les plus généreuses du monde développé**. Comme l'indique le tableau ci-après, la mise en œuvre de « Tout sauf les armes », même en tenant compte des transitions prévues pour certains produits, a eu pour effet de rendre la marge préférentielle accordée par l'Europe aux PMA encore plus forte : dans le secteur agricole, par exemple, si on la compare à la protection tarifaire moyenne qui frappe les exportations des pays en développement non-PMA, cette marge est de près de 12 points.

PROTECTION MOYENNE EN EQUIVALENT AD VALOREM PAR SECTEUR SELON LE PARTENAIRE (%)

Partenaire	Pays en développement non-PMA			PMA		
	Agric.	Indus.	Textile	Agric.	Indus.	Textile
Canada	5.8	0.7	13.4	0.4	0.0	16.2
Etats-Unis	3.7	0.8	10.9	5.2	0.1	13.0
Japon	18.1	0.4	10.1	11.6	0.2	0.1
Union européenne (15)	14.7	0.8	6.5	2.8	0.0	1.0

Source : Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII), *Working Paper* n° 19 précité.

De son côté, la Commission européenne indique que, depuis 2003, **le volume des exportations des produits dont l'accès au marché européen s'est amélioré grâce à l'initiative « TSA » a**

augmenté de 99 % pour les PMA africains (et de 174 % pour les PMA asiatiques).

En termes absolus, les principaux bénéficiaires de l'initiative TSA ont été, entre 2003 et 2005, les exportateurs de sucre au Malawi, en Zambie, en Tanzanie, en Ethiopie et au Soudan. En 2003, la valeur de leurs exportations équivalait à presque la moitié de toutes les exportations de produits dont l'accès au marché européen s'est amélioré grâce à « TSA » (dites exportations « TSA »).

Il semble donc que cette initiative ait eu un effet positif sur les exportations de pays à peine « visibles » auparavant sur le marché mondial ou européen : avec celles du Népal, les exportations du Togo, du Burkina Faso et de l'Ethiopie ont représenté près de 15 % du total des exportations « TSA » en 2003⁽¹⁷⁾.

Le rapporteur estime que ces « bons » chiffres doivent conduire les autres pays développés et les pays en développement se déclarant en mesure de le faire à offrir aux PMA, dès cette année, un accès libre de droits et de quotas, quel que soit le résultat ou le non-résultat des négociations du Cycle de Doha.

Tout retard pris dans l'adoption d'une telle mesure, qui marque, une fois n'est pas coutume, la convergence d'objectifs défendus par l'OMC et l'ONU, est injustifiable : **un « Tout sauf les armes » adopté par tous les grands pays industrialisés et émergents doit être considéré comme un « bien commercial global », qui ne doit souffrir d'aucune exception.**

Il est estimé qu'une initiative de ce genre appliquée par les seuls pays développés « rapporterait » entre 4 à 8 milliards de dollars de gains par an, ce qui représenterait, pour les PMA, une croissance annuelle additionnelle de 2 à 4 %. Or cette croissance « en plus », s'ajoutant à celle observée, en moyenne, entre 2000 et 2002, pour le groupe des PMA, soit 4,9 % par an, permettrait, selon la CNUCED, d'atteindre l'objectif de taux de croissance annuelle de

⁽¹⁷⁾ « *Preferential Trade in the EU – Making Trade Policy Work for Development* », rapport de la direction générale du commerce de la Commission européenne au Parlement européen sur l'accès des pays en développement au marché de l'Union européenne et l'érosion potentielle des préférences, mai 2006.

7 % fixé par le Programme d'action pour les PMA pour la décade 2001-2010, adopté par l'ONU en 2001⁽¹⁸⁾.

L'effort demandé aux autres pays développés semble peu important, au regard de la taille de l'enjeu, qui consiste à donner une chance supplémentaire de croissance aux pays les plus démunis de la planète. Mais ce qui retient, peut-être, notre partenaire transatlantique, sur cette voie, c'est la grande faiblesse des préférences qu'il accorde : en définitive, le renforcement de ces dernières exigerait de lui, en raison de sa situation, qu'il accepte quelques douloureux sacrifices.

Il convient de rappeler en effet que **les Etats-Unis n'offrent pas de préférences spécifiques au groupe des PMA, tel que défini par l'ONU**. En revanche, il a adopté un dispositif qui constitue, très probablement, une violation des règles de l'OMC, puisqu'il n'avantage qu'une zone géographique particulière, sans établir de lien avec la catégorie onusienne des PMA, ni se fonde sur les critères objectifs de création d'un régime préférentiel exigés par l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce.

Malgré cela, autant les préférences accordées aux pays ACP par l'Europe ont eu à souffrir des conséquences de deux jugements négatifs rendus par l'Organe de règlement des différends, autant **personne n'a voulu ou n'a osé imaginer contester le régime préférentiel américain**. Le rapporteur souhaite rappeler ici ce fait, afin de souligner à quel point l'Europe peut être la victime de sa faiblesse politique, ce qui ensuite la met dans une situation où elle est incapable de défendre ses propres partenaires.

Les Etats-Unis ont ainsi adopté, en mai 2000, une loi sur le commerce et le développement de l'Afrique ou « *African Growth and Opportunity Act* » (*AGOA*), qui a été prorogée par l'*AGOA* III, promulgué le 20 juillet 2004. Cette loi accorde, unilatéralement, des préférences à 37 des 48 pays de l'Afrique subsaharienne. Selon le dernier rapport d'application de l'*AGOA* présenté au Congrès par le Représentant américain au commerce, 98 % des importations « *AGOA* » sont entrées, en 2005, avec un droit zéro. Un bien beau

⁽¹⁸⁾ « *Towards a New Trade « Marshall Plan » for Least Developed Countries* », Lakshmi Puri, *Trade, Poverty and Cross-Cutting Issues, Study Series n°1*, CNUCED, 2005.

résultat...qui ne doit pas cacher que **ce dispositif n'est qu'une « pompe à pétrole » : en 2005, ce produit a représenté 92 % des importations effectuées sous le couvert de l'AGOA**. Sur un total de 38,1 milliards de dollars, les importations de produits hors pétrole ne pèsent que 2,9 milliards de dollars ; elles sont en outre en baisse (!) de 16 % par rapport à 2004. La même année, l'Europe importait des pays ACP, hors Afrique Sud, des produits agricoles pour une valeur 8,6 milliards d'euros et des produits industriels totalisant 27,4 milliards d'euros.

Le diable étant dans les détails, le rapporteur ajoutera, pour **illustrer combien les préférences américaines constituent un contrepoint à l'attitude européenne**, que le droit moyen appliqué par les Etats-Unis sur les produits agricoles provenant de pays qui ne reçoivent pas de préférences est de 7,3 %. Les avantages accordés aux pays non-PMA au titre du schéma de préférences généralisées des Etats-Unis réduisent ce droit moyen à 6,2 % ; pour les PMA, ce droit moyen s'abaisse jusqu'à 4 %, l'AGOA diminuant ce droit moyen, toujours pour les PMA, de seulement 0,2 %. En outre, le droit moyen NPF appliqué aux produits agricoles des PMA exclus des préférences est 32,8 %⁽¹⁹⁾.

2) Des résultats établis : le commerce ne peut pas être la seule clef du développement

Les développements précédents montrent que le bilan économique de Lomé, bien que contrasté, n'a rien de déshonorant.

Pourtant, la Commission européenne, depuis le Livre Vert de novembre 1996 sur « *Les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle* », ne cesse d'utiliser l'argument de l'inutilité économique des préférences pour justifier la transition vers le libre-échange. Elle ne rappelle pas, bien sûr, les enseignements que l'on peut tirer d'analyses économiques sérieuses sur l'importance des préférences pour des économies fragiles, petites ou enclavées.

Nous verrons ici que le lien ténu entre les « performances » économiques des pays ACP, mesurées par leur part de marché dans

⁽¹⁹⁾ Paul Brenton et Takako Izekuki, contribution précitée.

le commerce européen, et l'existence des préférences résulte, en grande partie, de facteurs techniques. En revanche, d'autres facteurs, d'une toute autre portée et bien plus déterminants, ont conduit à la marginalisation des partenaires de l'Europe.

a) Une marginalisation économique des pays ACP résultant de plusieurs facteurs « techniques », qui ne disqualifient pas pour autant les préférences

Deux chiffres, dont l'utilisation rituelle par la Commission confine au totémisme, sont souvent utilisés pour illustrer le « terrible » échec des préférences.

D'une part, la part de marché des pays ACP dans le commerce mondial a chuté de 6 % à 2 % entre 1980 et 2002. D'autre part, en ce qui concerne le marché européen, cette part est passée de 6,7 % en 1975 à 2,7 % en 1995, pour plafonner, depuis lors, autour des 3 %. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du commerce UE-ACP pour la période 2000-2005.

COMMERCE DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC LES PAYS ACP (HORS AFRIQUE DU SUD)
DEPUIS 2000

Année	Importations	Part dans le total des importations	Exportations	Part dans le total des exportations	Balance commerciale	Importations + Exportations
2000	29 187	2.93	27 019	3.15	- 2 168	56 206
2001	32 172	3.27	28 466	3.19	- 3 705	60 638
2002	30 668	3.26	28 387	3.15	- 2 281	59 054
2003	29 842	3.17	27 628	3.14	- 2 214	57 469
2004	29 428	2.85	26 859	2.78	- 2 569	54 287
2005	36 125	3,08	30 753	2,90	-5 372	66 878

Source : Eurostat, mai 2006.

Quand la Commission européenne a procédé, à la fin des années 1990, à l'analyse des scénarii possibles pour réformer le volet commercial du partenariat UE-CP, elle a martelé, jusqu'au quasi étouffement de toute velléité d'une lecture plus fine des avantages liés aux préférences, ce constat décevant : entre 1988 et 1997, le volume total des exportations des pays ACP vers l'Europe a augmenté de moins de 4 %, alors que les exportations des autres pays en développement ont progressé de 75 %.

En outre, la spécialisation de l'économie encouragée par les préférences est critiquée, au motif qu'elle empêche la diversification de la production agricole et industrielle, nécessaire à la « montée en gamme » d'une économie, à la création de davantage de valeur ajoutée et à l'augmentation de la rémunération du facteur travail.

Bref, la préférence engendre la dépendance et ses corollaires : la vulnérabilité aux chocs extérieurs et à la volatilité du prix des produits de base. Ainsi, en 1982, pour 37 des 44 pays ACP africains, cinq produits, voire moins, représentaient 90 % de leurs exportations vers l'Europe. En 2002, seulement deux de ces pays avaient réussi à diversifier leurs exportations⁽²⁰⁾.

Cependant, deux séries d'arguments peuvent être opposés à cette condamnation sommaire de l'inutilité des préférences.

La première série d'arguments est d'ordre technique et permet d'expliquer **comment la sous-utilisation des préférences rend ces dernières peu « performantes »**.

D'abord, cela a déjà été dit, les préférences, à l'exception de celles dont peuvent bénéficier les pays ACP également PMA au titre de l'initiative « Tout sauf les armes », laissent subsister d'importants tarifs sur les produits agricoles, ceux pour lesquels les partenaires de l'Europe disposent d'un avantage comparatif.

Ensuite, **les préférences peuvent être « annulées » par deux types d'obstacles administratifs, constitués en de véritables « usines à gaz »**, qui réduisent les chances des exportateurs des pays ACP d'entrer sur le marché européen.

Le premier obstacle est le coût élevé qu'implique la satisfaction, pour l'octroi du bénéfice de la préférence, des **règles d'origine**, lesquelles déterminent la part de matériaux ou d'intrants, importés d'un autre pays en développement, pouvant entrer dans la composition d'un produit fabriqué dans un pays ACP pour être exporté vers l'Europe.

Les règles d'origine constituent d'ailleurs l'une des explications « classiques » de la sous-utilisation des préférences

⁽²⁰⁾ Chiffres utilisés par Paul Brenton et Takako Izekuki, ouvrage précité.

accordées aux pays en développement par les pays développés, quel que soit le dispositif d'avantages commerciaux considéré, américain, japonais ou européen.

Ces règles visent à éviter les abus, par exemple que du sucre produit au Brésil soit transformé en sucre d'origine ACP après une simple opération d'ensachage, mais tout en multipliant les carcans, qui prennent la forme de déclarations et autres formulaires, souvent insupportables pour les entreprises de pays très pauvres. Ainsi **des règles de bonne police administrative se sont transformées en freins** à l'utilisation d'un instrument conçu pour le développement.

Le deuxième obstacle est constitué par **les barrières non tarifaires, qui ne cessent de se renforcer** : leur multiplication, par exemple pour les produits alimentaires (pensons aux teneurs maximales exigées pour les pesticides), peut réduire à néant les dispositifs de préférences les plus généreux. Dans ce cas de figure, les préférences accordées aux pays ACP sont *de facto* rendues inopérantes : les exportateurs de ces pays ne sont pas en mesure de satisfaire les normes techniques, qualitatives, sanitaires et phytosanitaires imposées par l'Europe et ne peuvent, par conséquent, exporter leur production « non conforme ».

Le marché européen est certes très ouvert aux importations des pays ACP, mais ces dernières sont **les victimes d'un cliquet réglementaire**, qui est le résultat automatique du décalage immense entre les moyens des deux partenaires. La préférence est donc la victime du sous-équipement des pays ACP, que ce soit au niveau de la chaîne de production ou des processus de contrôle, de certification, de labellisation, d'étiquetage, etc.

Par ailleurs, **la préférence peut aussi être la victime d'une application stricte des différentes normes, destinée, en réalité, à limiter des importations jugées « trop » concurrentielles**. Ainsi, le groupe des produits de la pêche est celui dont les exportations des pays ACP vers l'Europe ont été les plus dynamiques ; sa part dans l'ensemble des exportations agricoles ACP est passée de 10 % à 17 % au cours des années 1990. Or l'Europe utilise, depuis quelques années, des normes microbiologiques qu'elle a expérimentées sur des produits tempérés pour les appliquer, à des fins de contrôles, aux poissons tropicaux, de fait pénalisés par la multiplication des germes résultant de la chaleur.

TAUX D'UTILISATION DES PREFERENCES PAR PAYS ACP EN 2000

	Cotonou	SPG
Antigua. Barb	25.0 %	0.0 %
Bahamas	87.6 %	0.0 %
Barbade	33.2 %	0.1 %
Belize	76.0 %	0.2 %
Botswana	87.7 %	0.1 %
Cameroun	89.2 %	0.1 %
Congo	41.0 %	0.0 %
Dominique	96.0 %	0.0 %
R. dominicaine	5.3 %	0.5 %
Fed. Micronésie.	0.0 %	0.0 %
Fiji	79.0 %	0.4 %
Gabon	78.9 %	0.0 %
Ghana	7.2 %	0.2 %
Grenade	79.0 %	0.6 %
Guyana	64.5 %	0.0 %
Côte d'Ivoire	70.2 %	0.3 %
Jamaïque	72.7 %	0.1 %
Kenya	55.6 %	0.7 %
Iles Marshall.	0.0 %	0.0 %
Maurice	85.0 %	0.4 %
Namibie	87.2 %	2.7 %
Nigeria	56.3 %	0.5 %
Palau	0.0 %	0.0 %
Papua N. G.	81.6 %	0.5 %
Sénégal	88.6 %	0.4 %
Seychelles	88.6 %	2.3 %
Afrique du Sud	21.2 %	14.4 %
St Lucia	98.5 %	0.0 %
St Vincent	58.1 %	0.0 %
St Ch. & Nevis	66.8 %	0.3 %
Suriname	64.9 %	0.3 %
Swaziland	53.6 %	3.0 %
Tonga	37.5 %	0.8 %
Trinidad. Tob	48.9 %	0.8 %
Zimbabwe	68.9 %	0.6 %
Total	49.4 %	6.2 %

Source : « *Preference utilization and tariff reduction in European Union imports from Africa, Caribbean and Pacific countries* », Banque mondiale, Miriam Manchin, *Policy Research Working Paper* 3688, août 2005.

Ces obstacles techniques expliquent pourquoi **le taux d'utilisation des préférences « Cotonou » est décevant.**

Le tableau ci-dessus, provenant d'une étude de la Banque mondiale, indique qu'**en 2000 ce taux était, en moyenne, de 49,4 %**, tout en pouvant atteindre, chez certains partenaires, des niveaux plus élevés.

Toutefois, il y a lieu de noter que, selon les calculs du CEPII, le taux d'utilisation par les pays de l'Afrique subsaharienne du régime commercial institué par l'Accord de Cotonou était, en 2001, de 94 %⁽²¹⁾. A l'inverse, le taux d'utilisation de l'*AGOA* des Etats-Unis n'était que de 67 % pour les produits minéraux, alors que ces derniers représentaient 90 % des importations américaines effectuées sous le couvert de ce dispositif ; pour les produits textiles et les vêtements, le taux d'utilisation tombait à 36 %.

La seconde série d'arguments pouvant être opposés à l'argumentaire anti-préférences consiste à dire que celles-ci sont de moins en moins performantes du fait de « **l'effet corrosif** » **des résultats successifs des cycles de négociations commerciales multilatérales**. En particulier, depuis la conclusion, en 1994, du Cycle d'Uruguay, **les préférences sont devenues beaucoup moins « préférentielles »** : l'effet naturel des négociations commerciales étant d'abaisser les droits NPF, le niveau de ces derniers se rapproche de celui des préférences, ce qui a pour effet de réduire d'autant la marge préférentielle dont bénéficient les pays ACP et, à terme, de remettre en cause toute la politique de spécialisation de nos partenaires.

Ainsi, la CNUCED estime que les pertes de valeur des préférences, c'est-à-dire des revenus tirés des exportations, résultant de la diminution de la marge préférentielle des pays ACP vis-à-vis de l'Union européenne se chiffrent à 650 millions de dollars. Pour les PMA, inclus les pays non ACP, cette organisation estime que leur marge préférentielle, par rapport aux droits NPF des pays de la Quadrilatérale a été réduite, depuis le milieu des années 1990, de 57 % au Canada, de 36 % aux Etats-Unis, de 22 % en Europe et de 19 % au Japon⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Fabien Candau et Sébastien Jean, *Working Paper* précité du CEPII.

⁽²²⁾ Chiffres extraits de l'étude précitée de Laskhmi Puri.

La réduction de la marge préférentielle bénéficiant aux pays ACP **résulte aussi des initiatives commerciales de l'Europe, tant sur le plan bilatéral que régional.** Les préférences ACP, depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, subissent une érosion permanente, due aux réductions tarifaires prévues par les accords de libre-échange négociés par l'Europe (Afrique du Sud, Mexique, Chili et accords d'association avec les pays du pourtour méditerranéen) ou les réformes successives du système de préférences généralisées communautaire, la dernière en date, adoptée en juin 2005, ayant mis en place un régime dit « SPG+ », qui peut laisser entrer à droit zéro environ 7 200 produits.

Enfin, il convient d'ajouter à cette liste les pertes de revenus des exportateurs des pays ACP provoquées par **les décisions prises pour réformer, sur le plan interne, la politique agricole commune** : le cas du sucre est, comme on le verra plus loin, illustratif des ravages que peut entraîner une réforme européenne sur des économies fragiles, dont le destin est en partie lié à un aspect des politiques communes.

Ces constats posés, doivent-ils, pour autant, entraîner la condamnation définitive des préférences, au motif qu'elles n'auraient pas aidé les pays ACP à se développer ?

Le rapporteur ne le pense pas. En premier lieu, les préférences ne se limitent pas à n'être qu'un simple dispositif économique : leur existence est, avant toute chose, la traduction d'un engagement politique pris par des pays riches auprès de pays plus vulnérables. La légitimité politique conférée par cette démarche reste donc totale.

En deuxième lieu, à l'exception des effets des baisses tarifaires d'origine multilatérale, les facteurs pesant sur l'utilité réelle des préférences (complexité des règles d'origine et des normes, sanitaires ou autres, à respecter) sont d'ordre purement technique et pratique, ce qui ne peut, aux yeux du rapporteur, les transformer en arguments décisifs. En revanche, **l'examen de ces contraintes conduit à conclure que l'Europe doit aider les pays ACP à mettre à niveau leur appareil de production et leur environnement réglementaire.**

Troisièmement, malgré leurs limites « administratives », les préférences ont, incontestablement, constitué une forme d'aide économique, venue en complément des crédits du Fonds européen de développement, l'instrument financier de la coopération avec les pays ACP. Sans elles et la spécialisation qu'elles ont encouragée, les pays ACP disposeraient de moyens encore plus limités pour s'assurer une participation, aussi faible soit-elle, au commerce international.

Enfin, le dernier argument du rapporteur pour contrer les discours « anti-préférences » s'appuie sur la réponse à apporter à la question suivante : quel est l'objectif final des préférences ?

Etre l'un des éléments du processus, éminemment complexe, de développement d'un pays pauvre ? C'est effectivement le cas et, dans cette optique, nous devons tout faire pour améliorer les conditions d'accès des producteurs ACP à notre marché. **Mais on ne peut certainement pas prêter aux préférences l'ambition d'être un remède miracle contre le cancer du sous-développement** qui ronge encore l'écrasante majorité des pays ACP, notamment ceux d'Afrique.

En effet, **dire qu'il faut jeter aux oubliettes de l'histoire les préférences au motif qu'elles n'ont pas pu transformer les pays d'Afrique subsaharienne en « dragons » à l'asiatique, revient à proférer une absurdité économique**, à mentir à nos partenaires, à aider l'Europe à se défaire de ses responsabilités réelles et à vouloir fermer les yeux devant une réalité qui constitue l'un des grands scandales de l'après guerre.

b) La vraie explication : le sous-développement et ses corollaires

L'« échec » de Lomé participe, en réalité, d'un échec global, que ne peuvent cacher les raisonnements spécieux.

Cet échec est celui de l'Europe, et, au-delà, de l'ensemble des pays développés, ainsi que d'aucuns dans les pays ACP, plus soucieux de capter à leur profit la rente de leur pays que d'assurer un avenir à leurs peuples, qui ne sont pas parvenus à créer un cadre favorable au développement humain et à la croissance de la production intérieure – ces deux piliers de la croissance endogène.

Dire que le commerce, dans sa version non plus seulement « préférentielle » mais réciproque, aidera les pays ACP, surtout ceux d'Afrique subsaharienne, à sortir du sous-développement **revient à préconiser, en quelque sorte, un assassinat économique**, qui a déjà été connu un dérivé, une première fois, lors de la grande phase des programmes d'ajustement structurel pilotés par le FMI durant les années 1980.

En effet, si certaines conditions ne sont pas réunies, le commerce ne peut être, dans les économies fragiles, qu'un facteur de désordre économique et social, au lieu d'être un instrument de croissance.

Dans son rapport sur les PMA de l'année 2004, intitulé « *Commerce international et réduction de la pauvreté* », la CNUCED a parfaitement analysé le piège que constitue, pour un pays pauvre l'ouverture de son économie.

En résumé, le commerce déstabilise ces économies, car elles ne sont pas en position de force pour absorber le choc que représente l'arrivée des importations, quand bien même ces dernières seraient indispensables à l'acquisition des biens d'équipement utiles à la phase de décollage.

Dans les pays pauvres, l'Etat et les individus ne disposent que de ressources très insuffisantes pour l'éducation et la santé, tandis que l'agriculture peine largement à assurer l'autosuffisance alimentaire et que les infrastructures sont presque inexistantes. **Or sans capital humain, agricole et physique, c'est-à-dire lorsque se nourrir, se soigner, s'éduquer, se déplacer et vivre de son travail équivalent à une sorte de luxe, aucune croissance équitable, « inclusive », n'est possible**, comme le montre l'exemple inverse des pays asiatiques, qui ont réussi au cours des années 1960-1970 leur insertion progressive dans l'économie mondiale, après avoir investi massivement, grâce à la mobilisation d'une épargne importante, dans l'éducation et les infrastructures.

En effet, la demande interne des pays pauvres étant faible, les possibilités d'investissement, indispensables à la phase de démarrage, sont d'autant plus réduites. En réalité, dans ces pays, la population ne survit en produisant, avec la plus grande difficulté, que ce qui est nécessaire à sa subsistance, ce qui rend les marchés

locaux et nationaux particulièrement étroits et renchérit, tout étant si rare, les coûts liés à une activité économique, si petite soit-elle. Dans certains PMA essentiellement agricoles, comme le Burkina Faso, le Mali, l’Ethiopie et la Tanzanie, le réseau routier est si faible et les coûts pour acheminer les produits vers les marchés sont si élevés et dissuasifs, que cela a encouragé, selon la CNUCED, « *les ménages à maintenir un certain niveau de production de subsistance, quand bien même ils pourraient espérer une meilleure rentabilité de la spécialisation dans des cultures d’exportation ou dans les cultures vivrières, et de leur commercialisation* ». **D’une manière générale, l’engrenage est le suivant : « de faibles revenus entraînent un faible taux d’épargne, qui entraîne à son tour une faible productivité et donc de faibles revenus ».**

Dans ces économies bloquées, les perspectives d’emploi sont limitées, ce qui incite les travailleurs qualifiés à immigrer et porte un grave préjudice à leurs pays d’origine, dont la pénurie en « formateurs » s’aggrave. Ces départs vers de supposés Eldorados concernent aussi, comme on le voit actuellement avec les arrivées de clandestins aux îles Canaries ou sur les côtes d’Italie, les personnes peu ou non qualifiées, voulant se sortir à tout prix d’une économie qui n’offre qu’une perspective d’enfermement durable dans la pauvreté. Ainsi, au Sénégal, le rapporteur a appris que la traversée en bateau jusqu’en Espagne coûte 700 euros, une industrie devenue rapidement prospère pour les trafiquants avides d’exploiter la misère humaine.

A cela s’ajoute que le risque de conflit est élevé dans des pays où l’économie et les revenus stagnent, voire régressent.

Dans ce contexte, les effets des politiques de la première phase de libéralisation menée durant les années 1980, souvent sous la contrainte des conditionnalités imposées par les prêts du FMI, ont pu être désastreux. Ainsi en est-il de Madagascar, par exemple, où les habitants des zones rurales reculées ont du faire face à la baisse des produits qu’ils vendaient et à la hausse des prix des biens qu’ils consommaient. **Conséquence : les ménages pauvres ont dû accroître leur production pour maintenir leur niveau minimum de subsistance.**

De surcroît, le « choix forcé » des PMA en faveur de la libéralisation a rendu **l'économie de ces pays « dépendante » des importations.**

Celles-ci représentent ainsi, en moyenne, 30 % du PIB des PMA, selon la CNUCED, soit la proportion la plus élevée qui peut être observée chez tous les groupes de pays.

Or toute contraction de ces mêmes importations, pour une raison ou une autre, entraîne des conséquences terribles, ce qui s'est produit en Afrique au cours des années 1980. En l'espèce, le recul des importations résultait de la dégradation des termes de l'échange, de taux d'intérêt élevés, de la diminution des entrées de capitaux et du service de la dette. Il a par la suite empêché l'utilisation des capacités et de la main d'œuvre des secteurs tributaires des échanges extérieurs. Par conséquent, la diminution des importations a entraîné une diminution de la production intérieure et, d'après le rapport sur les PMA de la CNUCED de 2004, *« nombre de petites exploitations à vocation marchande ont commencé à réduire leur production destinée à la vente en raison de la pénurie, sur le marché intérieur, de divers articles de consommation courante tels que le savon, les textiles, les allumettes, le thé, le café, le sucre, l'huile de cuisine, le lait en boîte, le poisson, le ciment, les tôles pour les toitures, les radios et les bicyclettes, résultant de la pénurie de devises et de l'impossibilité d'utiliser les capacités intérieures de production ».*

Ainsi, dans son rapport précité sur le développement en Afrique, la CNUCED note que, dans cette région du monde, de nombreux pays sont, en raison de la détérioration des termes de l'échange et de l'endettement, tombés dans *« une spirale infernale où les structures d'accumulation et de production étaient incapables de dégager suffisamment de recettes d'exportation pour maintenir les importations, ce qui a freiné davantage encore l'investissement, la diversification et la croissance de l'emploi ».*

Mais ne faut-il pas s'ouvrir, à tout prix, sur le monde, ne serait-ce que pour exporter ce qui existe ou est produit en abondance par le pays ? A cet égard, l'économie de nombreux pays ACP est fortement tributaire des produits de base, agricoles et miniers. Selon le rapport de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE de septembre 2005 sur les produits de base agricoles et miniers, près de

40 pays ACP dépendent pour plus de 20 % de leur économie d'un seul produit de base et, pour une quinzaine d'entre eux, cette dépendance atteint 40 %.

Ce rapport ajoute que la croissance industrielle de l'Europe est tributaire de la production des pays ACP, dans des proportions élevées : en 2003, par exemple, 59 % du minerai, 58 % du bauxite, 27 % du cobalt, 25% du minerai de plomb, 23% du minerai de tungstène et 22 % des diamants importés en Europe provenaient de ces pays. Les chiffres sont d'ailleurs aussi importants, voire plus, pour certains produits agricoles, comme le cacao (96 %), le sucre (74 %), les petits pois (59 %), l'ananas (54 %), le thé (35 %), les haricots verts (34 %), le coton brut (33 %) et les bananes (23 %).

Toutefois, un « statut » de fournisseur privilégié de ces produits de base ne constitue pas une garantie de développement, loin s'en faut.

SENSIBILITE DES PAYS EN DEVELOPPEMENT AUX VARIATIONS DES TERMES DE L'ECHANGE, PAR CATEGORIES DE PRODUITS ET PAR REGIONS^(a), 1996-2004

	Effet des termes de l'échange sur le PIB^(b)	Variabilité des termes de l'échange^(c)	Ratio exportations / PNB^(d)	Part des cinq principaux produits exportés dans le total des exports^(e)
Exportateurs de produits industriels	1.1	4.6	30.2	40.7
Exportateurs de pétrole	4.3	19.3	29.1	71.4
Exportateurs de produits primaires hors pétrole	1.5	10.0	18.5	64.7
Asie du Sud et de l'Est	1.6	6.6	35.7	44.0
Asie de l'Ouest	4.9	19.9	31.5	76.0
Afrique	2.2	12.1	23.1	71.4
Amérique latine	1.3	7.4	20.3	49.8

(a) Moyenne non pondérée pour 12 pays africains, 12 pays latino-américains, 4 pays d'Asie orientale et 11 pays de l'Asie du Sud et de l'Est.

(b) Impact annuel moyen des variations des termes de l'échange sur la PIB, en pourcentage du PNB, exprimé en valeur absolue. Celui-ci est calculé comme étant la différence entre les taux de croissance du PIB et du PNB en termes réels.

(c) Variation standard du taux de change annuel.

(d) En dollars courant, moyenne entre 1996 et 2004.

Source : CNUCED, rapport sur le commerce et le développement de 2005.

Le constat dressé par la CNUCED sur les effets négatifs de la dépendance des PMA à l'égard de ces biens est valable pour l'ensemble de nos partenaires ACP : **l'économie de ces pays souffre de l'évolution erratique des cours mondiaux et, à**

l'image de ces fluctuations, connaît des phases d'effondrement, qui alternent avec de courtes périodes de croissance. Bien entendu, chaque contraction du prix de ces produits a des effets négatifs multiplicateurs et, au final, l'accumulation de ces chocs externes fragilise davantage des économies déjà vulnérables.

Le tableau ci-dessus démontre que **les effets de la variation des termes de l'échange sur l'économie sont bien plus importants en Afrique qu'en Amérique latine et en Asie.**

Comme le conclut la CNUCED dans son rapport de 2004 sur les PMA, les pays très pauvres sont tous « *pris au niveau intérieur dans des cercles vicieux liés les uns aux autres qui ne font que perpétuer un cycle de stagnation économique et de pauvreté de masse...En fait, le commerce extérieur et les relations financières renforcent les cercles vicieux internes perpétuant la pauvreté au lieu de les briser* ». Par voie de conséquence, la relation commerce-pauvreté est « *plus favorable dans les pays qui ont ouvert leur économie plus progressivement et moins profondément que ceux qui sont allés plus loin et plus vite sur la voie de l'ouverture, et plus favorable que dans ceux qui se sont montrés plus restrictifs* ».

En outre, **les mauvais résultats commerciaux vont de pair avec un endettement extérieur parfois insoutenable**, alors même que celui-ci conditionne l'accès aux capitaux extérieurs privés et l'efficacité de l'aide. Le rapport Cyclope de l'année 2005 sur les marchés mondiaux note qu'entre 1970 et 2002, l'Afrique subsaharienne a reçu 294 milliards de dollars de prêts, qu'elle a remboursé 268 milliards de dollars et que la dette en cours se chiffrait à 210 milliards de dollars. Les 34 PMA situés en Afrique remboursent, en moyenne, des emprunts d'un montant aussi élevé que leur PIB, avec des intérêts qui, à eux seuls absorbent, 10 % de leurs revenus d'exportation⁽²³⁾. Les fiches sur les pays ACP publiées en avril 2005 sur le site de la direction générale du commerce de la Commission européenne indiquent que la dette des pays ACP s'élève à 199,5 milliards de dollars, soit un endettement de 396 dollars par habitant, chiffres à comparer aux 9,7 milliards d'investissements directs étrangers (15 dollars par habitant) et aux

⁽²³⁾ « *Africa's Agricultural Economy : Its position in the world and its relation with the EU* », *Monitoring Agri-trade Policy n°02-05*, direction générale de l'agriculture de la Commission européenne, juin 2005.

13,47 milliards d'aide publique au développement (20 dollars par habitant) reçus par ces pays.

Il reste qu'une « inconnue », au sens mathématique, pourrait contribuer à assouplir ces chaînes de dépendance et d'enfermement dans la pauvreté : on peut en effet s'interroger sur le fait de savoir si **la flambée des prix des matières premières, alimentée par la croissance chinoise**, se maintiendra durablement, apportant ainsi recettes fiscales et devises aux budgets des pays ACP tributaires des produits de base.

Si cette tendance devait perdurer, elle serait alors la première bonne nouvelle de la mondialisation pour les pays ACP, à condition que la question du partage de la manne minérale, voire agricole (cas du sucre utilisé pour fabriquer l'éthanol), soit tranchée, dès maintenant, dans un sens qui profite aux populations et ne contribue pas à « l'évaporation » des richesses.

En attendant, les pays africains non producteurs de pétrole subissent de plein fouet la hausse du prix de « l'or noir ». Le prix du pétrole brut est passé de moins de 40 dollars le baril en 2004 à plus de 70 dollars en avril 2006. Or, selon la Banque africaine de développement, ce produit représente 10 à 15 % des importations des pays du continent, ce qui peut avoir comme conséquence économique, faute de réserves extérieures suffisantes ou d'emprunts extérieurs, une baisse de la consommation et de l'investissement au plan national. La situation économique de ces pays sera donc rendue encore plus fragile...

B. Le tournant de 2000 : la Convention de Cotonou ou l'avènement d'une contradiction insurmontable entre développement et mercantilisme

Le rappel de ces quelques éléments concrets ne suffira pas, sans doute, à convaincre les opposants idéologiques de la non-réciprocité des échanges, d'autant qu'ils ont, du moins à ce stade, gagné une manche : **la liquidation du régime commercial asymétrique accordé aux pays ACP est prévue pour le 1^{er} janvier 2008.**

En effet, la Convention de Cotonou n'a permis qu'une prolongation, de quelques années, de l'espérance de vie des relations commerciales discriminatoires bénéficiant aux pays ACP : comme le dit si bien une expression imagée, la messe est dite.

1) Une rupture majeure : la fin de l'asymétrie en 2008, au profit du libre-échange

a) Une règle simple et uniforme : le libre-échange pour tous les ACP, y compris les PMA, au travers des accords de partenariat économique (APE)

(1) Un « match » de boxe profondément inégal

(a) Le mandat de négociations

Le rapporteur souhaite décrire ici, brièvement, car le texte de la Convention de Cotonou est peu disert, le dispositif qui encadre le passage d'un régime commercial asymétrique au libre-échange, avant d'examiner la déclinaison de cet objectif dans les feuilles de route négociées entre la Commission et les régions ACP et d'émettre quelques commentaires sur cette rupture programmée.

Mais avant de rappeler le droit, il convient de citer « l'exposé des motifs » qui sert de justification à l'abandon de la non-réciprocité, extrait du Livre Vert de la Commission européenne sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP, publié le 20 novembre 1996.

« L'impact des préférences commerciales a, dans l'ensemble, été décevant. Ce dispositif, et en particulier les Protocoles concernant les produits spécifiques, a certes contribué de manière significative aux succès commerciaux de certains pays, qui ont su adopter en même temps des politiques de diversification appropriées. Néanmoins, dans la majorité des pays ACP, les politiques économiques et les conditions structurelles internes nécessaires au développement des échanges économiques et commerciaux ont fait défaut (en gras dans l'original). En outre, trois nouveaux défis doivent être pris en considération pour envisager un nouveau régime commercial : les accords de Marrakech...qui risquent de remettre en question le maintien de

régimes préférentiels différenciés et non réciproques ; l'accélération des processus de libéralisation aux niveaux multilatéral et interrégional ; l'importance croissante de thèmes nouveaux dans les discussions commerciales, tels que l'environnement, les politiques de concurrence, les codes d'investissement, les normes techniques et sanitaires... ».

En clair : les pays ACP, en raison de contraintes internes, n'ont pas pu tirer profit des préférences non réciproques ; essayons donc le libre-échange, de toute manière rendu inévitable par les règles de l'OMC.

Il est frappant de constater comment, dans un document de référence, la Commission en vient à invoquer judicieusement les raisons qui n'ont pas permis d'exploiter à plein la discrimination mise en place, pour annoncer ensuite la condamnation du régime commercial, prononcée pour d'autres motifs, les accords de Marrakech venant en tête, sans accorder d'importance aux politiques qui permettraient de rendre le cadre actuel plus efficace.

La Commission défend donc une position totalement incohérente sur le plan intellectuel, qui peine à déguiser sa soumission au « *diktat* OMC ». C'est, en l'espèce, insupportable, car la solution qu'elle préconise va, au final, aggraver la situation de nos 77 partenaires.

Quant au droit, l'article 36 de la Convention de Cotonou dispose 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* ». Ainsi, des accords de partenariat seront négociés au cours d'une période préparatoire, qui se terminera le 31 décembre 2007, date jusqu'à laquelle est maintenue la non-réciprocité, pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (article 37§1).

Le mandat de négociations de ces fameux APE, donné par le Conseil le 12 juin 2002 à la Commission, est plus explicite : « *les APE viseront à mettre des zones de libre-échange entre les parties* » (point 3.1) et, s'agissant des importations européennes dans les Etats ACP « *les négociations poursuivront (1) l'élimination des droits de douane sur les importations de la CE pour l'essentiel du commerce*

à la fin d'une période transitoire, et (2) l'abolition de toutes les charges ayant un effet équivalent aux droits de douane à l'entrée en vigueur des APE » (point 3.2).

En ce qui concerne les services, la Convention de Cotonou est prudente : en effet, les parties conviennent de se fixer pour objectif, après avoir acquis une certaine expérience dans l'application de la clause NPF en vertu de l'Accord général sur le commerce des services de l'OMC (AGCS), *« d'étendre leur partenariat à la libéralisation réciproque de services, conformément aux dispositions »* de l'Accord (article 41§4).

Cependant, le mandat de négociations va beaucoup plus loin, puisque l'accord de partenariat *« prévoira une libéralisation progressive et réciproque du commerce des services visant à assurer un niveau d'accès comparable au marché »* (point 4.1).

Soit dit en passant, ce glissement sémantique, qui nous fait passer d'une ouverture soumise à une condition d'expérimentation préalable, à une exigence formulée plus directement est assez révélateur de l'approche téléologique de la libéralisation de la Commission.

En ce qui concerne les « nouveaux sujets » liés au commerce, lesquels, à l'OMC, ont été baptisés « sujets de Singapour » en référence à la ville où s'est réunie, en 1996, la Conférence ministérielle qui a décidé de les étudier, ils seront discutés plus longuement dans la deuxième partie.

A ce stade, il convient de noter que la Convention de Cotonou dispose que les parties *« acceptent de renforcer la coopération »* dans les domaines de la politique de concurrence, de la protection des droits de propriété intellectuelle, de l'environnement, des normes sanitaires et phytosanitaires, de la normalisation et de la certification, de la santé et de la protection des consommateurs, de l'environnement et des normes de travail.

Le mandat de négociation est plus prolixe, car il indique que les parties négocieront un cadre commercial couvrant chacun des domaines suivants : l'investissement, un sujet non inclus par la Convention de Cotonou, la concurrence et les marchés publics.

Quant au démarrage « effectif » des négociations des APE, après le lancement formel du processus en septembre 2002, il a eu lieu avec l'adoption, au cours de l'année 2004, des « feuilles de route » par la Commission et chacune des 6 régions ACP négociant les futurs accords :

- une feuille de route a été adoptée le 7 février 2004 avec la région de l'Afrique orientale et australe, qui comprend 16 pays appartenant tous au Marché commun d'Afrique orientale et australe ou le *Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA)*, mais aussi à d'autres ensembles, les plus importants étant la Communauté de développement de l'Afrique australe ou *Southern African Development Community (SADC)* et la Communauté de l'Afrique orientale (*East African Cooperation*). Sur les 16 pays de la région, 12 sont des PMA. Pour l'essentiel, la feuille de route fixe à l'APE les objectifs suivants : cet accord doit constituer un instrument pour le développement des pays ACP de la région, préserver l'acquis du régime commercial actuel et appliquer un traitement spécial et différencié aux pays de la SADC ;

- une feuille de route a été adoptée le 16 avril 2004 avec les 15 pays du Forum des Etats ACP des Caraïbes (le CARIFORUM), lequel ne comprend qu'un PMA, Haïti. La feuille de route qualifie le futur APE de « *nouvel instrument de développement économique* », qui vise à « *ajuster* » les économies à « *un rythme contribuant à leur développement* », y compris social, et précise que l'accord devra s'appuyer sur le processus d'intégration régionale et être flexible, afin de tenir compte des circonstances propres à chaque pays ;

- une feuille de route a été adoptée le 8 juillet 2004 avec le groupe de la Communauté de développement de l'Afrique australe ou *Southern African Development Community (SADC)*, soit sept Etats dont quatre PMA. La feuille de route ne fixe pas de durée pour la période transitoire et pose les mêmes principes que ceux validés par la région de l'Afrique orientale et australe ;

- une feuille de route a été adoptée le 1^{er} juillet 2004 avec la région de l'Afrique centrale, composé de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale, la CEMAC, soit 6 pays, auquel s'ajoute Sao Tome et Principe. La feuille de route prévoit « *la création progressive, conformément aux règles de*

l'OMC, d'une zone de libre-échange progressive... pendant une durée de douze ans ». Au total, ce groupe comprend 5 PMA ;

- une feuille de route a été adoptée le 4 août 2004 avec la région de l'Afrique de l'Ouest, soit les 15 pays de Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), plus la Mauritanie. Seuls trois pays ne sont pas répertoriés PMA dans cette région : le Nigeria, le Ghana et la Côte d'Ivoire. Ce document prévoit d'établir une zone de libre-échange sur une période de 12 ans ;

- une feuille de route avec la région du Pacifique a été adoptée le 15 septembre 2004, englobant 14 économies de petite, voire d'extrêmement petite, taille, dont 5 sont des PMA. Le document met l'accent sur le côté instrumental de l'APE et le rôle de ce dernier comme vecteur de l'approfondissement de l'intégration régionale et de la préservation de l'acquis de Cotonou.

(b) *Son injustice*

L'orientation fixée par le mandat et les feuilles de route des négociations est claire, tout en étant incompatible avec l'objectif de développement assigné au partenariat entre l'Europe et les pays ACP.

En effet, c'est comme si l'Europe avait choisi le plus mauvais instrument possible pour « aider » les pays ACP, compte tenu de leur situation : aller vers le libre-échange « *revient à briser les reins d'un boxeur poids plume, car ce dernier est contraint d'affronter sur le ring un poids lourd* », selon une expression souvent entendue par le rapporteur.

Et le résultat de ce combat inégal revient à violer l'objectif central du partenariat, fixé par l'article 1 de la Convention, déjà cité : « *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* ».

La manière dont est rédigée cette phrase démontre clairement que l'objectif du partenariat n'est pas l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale, par le libre-échange, mais une intégration qui progresse de manière à réduire et à éradiquer la

pauvreté. Si ce n'était pas suffisant, l'article 18 de la Convention de Cotonou précise que les stratégies de coopération « *se fondent sur les stratégies de développement et la coopération économique et commerciale, qui sont interdépendants et complémentaires* ». Autrement dit, le volet commercial ne peut remettre en question l'objectif central des stratégies de développement. Et c'est – très exactement – ce qui se produit actuellement.

Aussi les interlocuteurs des pays ACP rencontrés par le rapporteur ont-ils été nombreux à exprimer leur inquiétude, voire leur colère, à l'égard de la transformation de la Convention Cotonou d'un accord pour le développement en cadre pour le libre-échange. **On peut donc penser que la Convention de Cotonou a été rédigée avec deux encres : l'une, sympathique, qui concerne l'éradication de la pauvreté, l'autre, indélébile qui définit formellement le cadre commercial.**

Quelles sont, en effet, les chances de remplir cet engagement de réduction de la pauvreté quand, volontairement, l'Europe contraint les pays ACP à faire en quelques années un chemin qu'elle-même n'a parcouru qu'en plusieurs décennies, voire en siècles ? Le marché commun, puis unique, ne s'est pas fait en quelques jours ou quelques années : il est d'abord le fruit d'une interpénétration croissante, née à partir de la révolution industrielle, entre des économies européennes comparables, qui s'est accélérée à partir des années 1840, en étant assise sur une base agricole et industrielle, nationale et solide, et sur des protections sociales de plus en plus élevées pour les travailleurs.

En définitive, le libre-échange, outre le fait qu'il est imposé par l'OMC, comme on le verra plus loin, est voulu pour lui-même : le moyen devient la fin, alors même que la libéralisation en soi constitue un instrument potentiellement dangereux.

A la décharge de l'Europe, ne peut-on donner une prime au libre-échange au motif qu'il est un accélérateur de croissance et donc de développement ? Là encore, tout est affaire de contexte, car la croissance, dans certaines circonstances, peut être créatrice de pauvreté si elle renforce les inégalités. Il se peut que des exemples existent en ce sens.

Dans son dernier rapport sur le développement humain, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) souligne que la stagnation économique de l'Afrique a eu pour conséquence d'augmenter le taux de croissance requis pour atteindre l'Objectif du Millénaire pour le Développement de réduction de moitié de la pauvreté.

Compte tenu de ces conditions, **accélérer la croissance dans des pays pauvres ne constitue plus l'unique défi : il est impérieux de s'assurer que toutes les personnes contribuent à ce processus, grâce à l'augmentation de la production et de la productivité.** Ainsi, d'après le PNUD, la vraie priorité pour un Etat consiste à accorder une attention plus grande aux « *petits exploitants agricoles, aux zones rurales marginales balayées par les pluies et aux investissements publics, afin de bâtir les actifs des pauvres et l'infrastructure à leur service* ».

L'essentiel est là : on ne peut bâtir « *les actifs des pauvres* » en ouvrant, sans réelle contrepartie, les marchés d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique aux produits industriels et agricoles venant d'Europe.

Par ailleurs, le développement économique des pays ACP souffre de l'absence ou de la faiblesse des politiques publiques traitant de leurs problèmes d'offre. Dans un environnement économique international marqué par l'érosion des préférences et l'énorme pression concurrentielle exercée par les pays asiatiques à bas salaires, la priorité de nos partenaires est d'enlever ce cadenas, qui emprisonne leurs capacités productives.

Là encore, ce n'est pas le libre-échange avec l'Europe qui permettra d'atteindre cet objectif, mais l'investissement dans le capital humain et productif. Les responsables de la CNUCED rencontrés par le rapporteur ont souligné ce point important : **le régime réciproque n'apportera rien sur le plan économique aux pays ACP, car ils ne peuvent déjà pas exporter leur production vers l'Europe.** Ils estiment par conséquent que la négociation des APE est déséquilibrée, puisque les mesures qui apporteraient de la croissance aux pays ACP « *ne sont pas au niveau du volet de libéralisation des échanges* ».

(2) **La fin de la notion de « pays moins avancé »**

Tout aussi grave est l'entorse faite par le libre-échange au statut consacré des pays les moins avancés.

On l'a vu, rien n'est, à l'heure actuelle, prévu, pour réserver aux 39 pays ACP également PMA un traitement particulier vis-à-vis du libre-échange : tous participent à la négociation et tous devront *in fine* libéraliser leurs échanges avec l'Europe.

Le rapporteur estime qu'en raison de cette démarche, **les PMA, malgré le bénéfice de l'initiative « Tout sauf les armes », vont tomber dans le droit commun de l'OMC**, puisqu'ils seront soumis au principe de la réciprocité des concessions commerciales. L'effet ultime de cet alignement est de **vider de son sens un dispositif que l'Europe ne cesse de vanter depuis 5 ans.**

La grande « amie » des pays pauvres, celle qui s'est « battue » à Hong Kong pour que les pays développés accordent un accès sans tarifs ni quotas à tous les produits provenant des PMA, mène ainsi **une négociation qui sape une catégorie onusienne** mise en place en 1971 et reconnue par l'OMC depuis 1995.

Si l'ironie était de mise dans un tel domaine, on ne pourrait s'empêcher de sourire en rappelant que l'Europe est, à l'OMC, l'avocate la plus ardente d'une différenciation accrue des pays en développement entre eux. Or quel bel exemple peut-elle donner au reste de la planète avec son combat pour un libre-échange englobant les pays les plus pauvres de la planète ?

Cette incohérence est d'autant plus insupportable que, faut-il le rappeler, **l'article 2 de la Convention de Cotonou pose comme principes fondamentaux du partenariat, la « différenciation et la régionalisation »**, en précisant qu'« *un traitement particulier est accordé aux pays les moins avancés. Il est tenu compte de la vulnérabilité des pays enclavés et insulaires* ».

De même, cela fait près de deux ans, voire plus, que l'Europe ne cesse d'évoquer un libre-échange uniforme, englobant PMA et non-PMA, alors que l'article 35§3 de la Convention de Cotonou stipule que « *la coopération économique et commerciale tient compte des différents besoins et niveaux de développement des pays* ».

et régions ACP. Dans ce contexte, les parties réaffirment leur attachement à garantir un traitement spécial et différencié à tous les pays ACP, à maintenir un traitement particulier en faveur des Etats ACP PMA et à tenir dûment compte de la vulnérabilité des petits pays enclavés et insulaires ».

b) *Une dérogation prévue, mais sans effet réel : la recherche de solutions « alternatives » pour les pays ACP non-PMA*

La Convention de Cotonou contient une exception au libre-échange : elle figure à l'article 37§6, ainsi rédigé : « ...*la Communauté examinera la situation des non-PMA qui décident, après consultation avec la Communauté, qu'ils ne seront 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 ».*

Enfin ! Une toute petite porte est laissée entrouverte, afin qu'une partie des pays ACP puissent choisir, souverainement, qu'un APE, compte tenu de ses contraintes sociales et économiques, ne peut pas constituer solution viable.

En réalité, cette liberté de choix n'est qu'**une illusion**, car la Commission fait tout pour ne pas en parler et donner à penser aux pays ACP non-PMA qu'il s'agit pas là d'une option sérieuse.

Le compte rendu de l'audition de M. Peter Mandelson, le commissaire européen en charge du commerce extérieur, annexé au rapport, remarquable, de la commission du développement international de la Chambre des Communes sur les APE est, à cet égard, éclairant⁽²⁴⁾. Interrogé le 7 février 2005 sur le contenu de l'alternative qui serait proposée aux pays ACP demandant à en bénéficier, le commissaire a répondu qu'il s'agirait d'un accord construit sur la base de l'initiative « Tout sauf les armes » ou du système de préférences généralisées de la Communauté européenne.

Mais il a ajouté que l'alternative est un choix de second rang (« *second best* »). Un mois auparavant, dans un « mémo »

⁽²⁴⁾ « *Fair Trade? The European Trade Agreements with African, Caribbean and Pacific Countries* », rapport HC 68, publié le 6 avril 2005.

d'information publié le 20 janvier 2005, **la Commission se demandait d'ailleurs : « Pourquoi vouloir examiner des solutions de second rang à ce stade ? ».**

Cela revient à envoyer aux pays ACP des signaux dépourvus d'ambiguïté et à **exercer une pression sur des partenaires mille fois plus faibles que l'Europe.**

Cela revient aussi à violer l'esprit, sinon la lettre, d'une disposition figurant dans un traité international.

Une avocate du cabinet *Matrix Chambers*, Mme Kate Cook, sollicitée par l'ONG britannique *Action Aid*, pour savoir si oui ou non l'Europe manquait, par sa défiance publiquement exprimée à l'égard des solutions alternatives prévues par la Convention de Cotonou, à ses obligations internationales, a estimé que les positions prises par la Commission, qui préjugent du résultat de l'examen d'une alternative demandée sur le fondement de l'article 37§6, violent les termes de cet article. En effet, cette attitude est susceptible d'amoinrir les chances de trouver ou de définir de possibles alternatives, ce que le traité prévoit pourtant expressément, dès lors qu'une demande est faite dans ce sens⁽²⁵⁾.

Cet avis juridique cite un document interne des services, éclairant, en date du 11 avril 2005, de M. Morgan Peter Carl, le directeur général en charge du commerce extérieur à la Commission. Ce dernier se réfère à la déclaration sur les APE adoptée par les ministères du développement international et du commerce et de l'industrie du Royaume-Uni, qui appelle, entre autres, à la définition de solutions alternatives réelles, pour la juger comme étant un changement « *majeur et malvenu* » de la position de ce pays...

⁽²⁵⁾ « *The EU-ACP Economic Partnership Agreements and the Cotonou Agreement* », avis du 22 juin 2005.

2) Depuis lors, une tension permanente entre les pays ACP et la Commission européenne

a) La doctrine de la Commission : le marché international contre le marché local, une vision économiquement infondée en l'espèce

Selon cette doctrine, les pays ACP doivent améliorer, en priorité, leur offre. Dans ce but, ils doivent prendre, au travers des APE, des engagements en matière d'environnement réglementaire pour rendre leurs économies plus compétitives et plus attractives.

Dans ce schéma, **les APE sont nécessaires pour attirer les investissements directs étrangers**, eux-mêmes indispensables pour mettre à niveau les économies des pays ACP.

En effet, à l'heure actuelle, l'Afrique se meurt, entre autres, de sa faible part dans les flux d'investissements directs mondiaux : seulement 3 % en 2004, avec 18 milliards de flux entrants.

En outre, les « bonnes pratiques » économiques et financières que ces accords encourageront permettront de **conserver l'épargne sur place**, ces pays étant trop souvent exportateurs nets de capitaux, comme le montre le tableau ci-après.

**FUITE DES CAPITAUX ET INVESTISSEMENTS DIRECTS ECONOMIQUES
DANS QUELQUES PAYS AFRICAINS, 1970-1996**

	Fuites cumulées <i>(en millions de dollars 1996)</i>	Apports d'IED <i>(en millions de dollars)</i>
Angola	17 033	3 103
Bénin	-3 457	394
Burkina Faso	1 266	90
Burundi	819	34
Cameroun	13 099	1 097
Congo	459	1 095
Côte d'Ivoire	23 371	1 837
Ethiopie	5 523	187
Gabon	2 989	258
Ghana	407	942
Guinée	343	155
Kenya	815	743
Madagascar	1 649	183
Malawi	705	217
Mali	-1 204	198
Mauritanie	1 131	97
Maurice	-268	293
Mozambique	5 311	274
Niger	-3153	364
Nigeria	86 762	15 658
Ouganda	2 155	398
République centrafricaine	250	90
République démocratique du Congo	10 099	566
République unie de Tanzanie	1 699	473
Rwanda	2 116	233
Sénégal	-7 278	379
Seychelles	567	351
Sierra Leone	1 473	8
Soudan	6 983	165
Zambie	10 624	1 101

Note : Le coefficient de corrélation est de 0,96.

Source : CNUCED, « *Le développement économique en Afrique. Repenser le rôle de l'investissement étranger direct* », 2005.

Ainsi, le cas du Nigeria, avec 86,7 milliards de dollars « enfuis » du pays entre 1970 et 1996, souligne à quel point la richesse produite par la rente tend à « s'évaporer » en dehors du continent, une véritable hémorragie organisée, qui maintient le continent dans la misère.

Il y a lieu de noter que les investissements directs étrangers dans l'Afrique subsaharienne se concentrent, à hauteur de 59 %, sur trois pays seulement, le Nigeria, l'Angola et l'Afrique du Sud. Comme le note le rapport intitulé « *Notre intérêt commun* » de la Commission pour l'Afrique, instituée et présidée par le premier ministre britannique, M. Tony Blair, ces investissements

« prospèrent » dans les situations de risque et de mauvaise gouvernance, car les entreprises peuvent alors négocier des contrats avantageux⁽²⁶⁾. Pour appuyer ce propos, elle cite en exemple les conséquences, en Angola, du décès du dirigeant rebelle Jonas Savimbi, qui a mis à la fin guerre civile, mais a fait chuter aussi le cours des actions des sociétés impliquées dans le secteur du diamant.

Dans le domaine fiscal, ces bonnes pratiques sont tout aussi indispensables. Selon la direction générale du développement de la Commission, **le prix du capital dans la région de l'Afrique de l'Ouest est le plus élevé au monde**, en raison de systèmes de taxation trop lourds et inefficients, qui frappent les biens de capitaux : les APE constituent donc le moyen rêvé d'imposer une réforme salutaire de la fiscalité des pays ACP.

En outre, les APE aideront les pays ACP à intégrer leurs marchés nationaux dans les marchés régionaux, ce qui contribuera à accroître l'attractivité des économies ainsi « élargies ».

Ce schéma général de pensée explique l'importance qu'attache la Commission à la négociation des sujets de Singapour : selon le directeur général adjoint en charge du commerce de la Commission, M. Karl Falkenberg, « ceux qui entretiennent la controverse sur le sujet n'ont rien compris au développement », car toute incertitude pour un opérateur privé représente un coût additionnel et un coût contre le développement. Ils « n'ont rien compris »...

Il n'y a donc pas d'alternative réelle aux APE puisqu'il s'agit de s'aligner sur le droit OMC. D'ailleurs, **toujours selon la Commission, le débat sur les alternatives a été « tranché » il y a dix ans, au moment de la parution du Livre Vert sur l'avenir du partenariat UE-ACP. Débat « tranché »...**

Comme l'a souligné l'un des fonctionnaires de direction générale du développement de la Commission, le choix s'est porté, au final, sur un régime commercial qui soit garant d'efficacité : le bilan de Lomé amène à choisir les APE, c'est-à-dire la réciprocité, celle-ci devant, bien entendu, être introduite avec toute la prudence nécessaire.

⁽²⁶⁾ « Notre intérêt commun », rapport de la Commission pour l'Afrique, mars 2005.

Dans le même sens, le commissaire européen en charge du développement, **M. Louis Michel**, a déclaré sans ambages, en mars 2006, lors d'un séminaire de programmation du Fonds européen de développement, que **l'autre choix possible pour les pays ACP était « la chasse et la cueillette »**. D'après lui, il ne faut pas se faire d'illusion : la mondialisation est irréversible et, entre l'économie locale et de marché, l'économie de marché l'emporterait.

Tout aussi éclairants sont les propos tenus à la direction générale du développement au rapporteur : *« l'initiative des accords de partenariat économique est née de cette direction générale »* ; en outre, ces derniers *« ont pour mission d'insérer les pays ACP dans l'économie mondiale »*. Comment ? En créant, par une *« bonne gouvernance économique »*, un *« environnement vertueux »* qui attire les investissements.

En résumé, les APE seraient une garantie de bonne gestion économique et publique et, partant de là, une garantie pour le développement. Le climat des affaires en Afrique subsaharienne, par exemple, étant détestable, les APE doivent servir de levier à *« l'introduction d'une fiscalité et d'un droit foncier et des domaines corrects, d'une justice qui ne se vende plus au plus offrant, comme au Ghana, et de douanes qui ne soient pas travaillées par la corruption »*.

La Commission envisage donc d'**utiliser les APE comme un levier** permettant d'enclencher la dynamique des réformes structurelles que les pays ACP ont, pour des intérêts bien compris, freiné ou écarté.

Une fois ces paramètres « vertueux » mis en place, les entrepreneurs européens se décideront à utiliser les facteurs de production locaux pour faire de l'import-export, par exemple de pièces détachées, et contribuer ainsi au décollage du pays.

C'est pourquoi les APE doivent se mettre en place rapidement : **sans contrainte de temps, les pays ACP africains s'adonneront au « bla-bla »**, sans que l'Europe puisse aider les gens qui souhaitent travailler. Bref, les APE utilisent le libre-échange pour faire émerger **la bonne gouvernance, laquelle est « plus importante, du point de vue du développement d'un pays, que la construction des routes »**.

Cette construction intellectuelle est cohérente, mais il est peu probable qu'elle puisse trouver à s'appliquer à des pays pauvres autres que ceux résidant sur la planète Mars, s'il en existe.

En effet, l'objectif premier des négociations, qui est de libéraliser les échanges des pays ACP avec l'Europe, est à peine mentionné par les interlocuteurs du rapporteur. A écouter ceux-ci, il semblerait que les discussions sur les APE se résument à la création des conditions favorables à la venue des investissements directs étrangers. **Mais qu'en est-il du tissu industriel et de l'agriculture vivrière des pays ACP, les premiers concernés par le choc de la concurrence européenne ?**

Or c'est précisément par cela qu'il faut commencer.

On ne peut encourager la gouvernance dans une économie qui aura été déstabilisée, avec les conséquences sociales qui s'en suivront, car, alors, **le cadre vertueux que l'Europe se sera efforcée de construire s'effondrera de lui-même, puisque les entrepreneurs locaux qui devaient le porter auront été balayés.**

Le rapporteur soutient l'exigence de bonne gouvernance portée par la Commission, qui est une clef du développement. Comme on le verra dans la seconde partie du présent rapport, la nécessité d'avoir de « *véritables Etats, bien gouvernés et des institutions fortes et efficaces* », pour reprendre les termes de la Stratégie pour l'Afrique de décembre 2005, lui apparaît comme une priorité absolue du partenariat.

En revanche, il ne peut approuver un schéma dans lequel la croissance apparaît comme par miracle, une main invisible venue de l'extérieur, sans s'appuyer, d'abord, sur la production et les marchés locaux, lesquels seront brisés par une libéralisation mal maîtrisée.

Les quelques filières et industries qui existent déjà étant celles qui permettent de fixer une population sur un territoire, en lui donnant une perspective, leur disparition conduiront à **l'émergence d'une économie non pas de marché mais de souk**, dont les piliers seront la sous-traitance, la contrefaçon, les trafics de toute nature et la fuite éperdue des plus désespérés vers l'Europe et ses « richesses ».

Est-ce là l'environnement vertueux qui attirera les capitaux du monde entier ?

En outre, la CNUCED rappelle que l'Afrique a déjà souffert d'un recul de l'emploi formel, sous l'effet de la concurrence accrue des importations consécutive à l'adoption des programmes d'ajustement structurel. Ainsi, la progression de l'économie informelle, qui selon une estimation publiée en 2002 atteint 42 % de la production en 1999-2000 et jusqu'à 60 % dans certains pays, illustre l'état de « *déliquescence du secteur formel et l'incapacité de ces programmes de susciter une reprise durable dans la région* »⁽²⁷⁾.

La même organisation onusienne considère que l'examen de l'expérience des nouveaux pays industrialisés d'Asie « devrait rapidement dissiper le mythe selon lequel l'Afrique, pour réussir comme eux, doit attirer l'investissement étranger direct en ouvrant, libéralisant et privatisant rapidement son économie ». Car pour intégrer utilement les investissements dans une stratégie de développement, quatre conditions doivent être réunies :

- *un cadre macroéconomique favorable, qui ne se contente pas de pratiquer les « bons prix »* : des dispositions diverses d'ordre budgétaire ou fiscal, l'octroi de crédits bonifiés, les fusions forcées et les investissements publics doivent exister et être mobilisés pour doper les bénéfiques et les diriger vers des projets productifs ;

- *une libéralisation qui procède d'une position de force et soit menée de façon stratégique*, le succès à long terme exigeant le soutien de nouvelles générations d'industries, ce qui « *suppose une large gamme d'instruments protectionnistes et d'aides à l'exportation* » ;

- *une politique industrielle*, afin d'améliorer la capacité d'assimilation, d'adaptation et d'innovation des entreprises et des travailleurs. La formation, le soutien à la recherche, l'adoption de programmes spéciaux sont à cet égard indispensables ;

- *un Etat suffisamment fort et compétent pour négocier efficacement avec les sociétés multinationales*, notamment pour garantir la bonne gestion des rentes.

⁽²⁷⁾ « *Le développement économique en Afrique – Repenser le rôle de l'investissement étranger direct* », rapport précité.

Compte tenu de ces observations, le rapporteur pense que l'Europe ne peut prendre la responsabilité de négocier avec les pays ACP des accords qui n'ont aucune chance de transformer un pays pauvre en « trappe à investissement », mais dont les effets seraient équivalents à ceux des programmes d'ajustement structurel des institutions du « Consensus de Washington ». En revanche, il considère qu'il est possible de trouver une voie pour le développement des pays ACP qui ne soit ni « *la cueillette* » ni l'économie de souk.

b) Une réticence frontale des pays ACP par rapport à ce schéma, illustrée par les divergences de fond apparues lors de la première phase des négociations

Cette première phase des discussions entre l'Union européenne et ses partenaires doit être rappelée, car elle a vu l'éclosion de tensions qui, depuis lors, n'ont cessé d'opposer les deux partenaires.

Les pays ACP souhaitent négocier, dès cette phase et tous ensemble les principes et les règles devant encadrer le libre-échange, afin de s'assurer que les futurs accords permettraient effectivement de soutenir leur développement.

La Commission s'est alors placée sur le terrain de la forme et non du fond, pour ne pas ouvrir une telle négociation, car celle-ci aurait été conduite, dans ces conditions, avec des partenaires en position de force.

Cette manœuvre a été parfaitement comprise par nos partenaires. Ils ont en effet vite compris que le ton de l'exercice serait donné par la Commission et qu'en conséquence, le volet commercial allait primer sur les questions liées au développement, prioritaires à leurs yeux, tandis qu'ils sont présentés de manière inséparables dans la Convention de Cotonou.

La première phase des négociations, dite « tous ACP » a été conduite avec l'ensemble du groupe ACP, de septembre 2002 à octobre 2003. **Les divergences entre la Commission et les partenaires ont porté sur la nature de cette phase I** : pour la Commission, il ne devait s'agir que d'une phase de clarification, qui, d'ailleurs, devait être la plus courte possible, tandis que pour les pays ACP, il devait s'agir de véritables négociations. Les

divergences ont aussi porté sur l'issue de cette phase : pour les pays ACP, elle devait aboutir à un accord formel, alors que, pour la Commission, son issue ne devait pas lier les parties.

Ainsi, pour le commissaire européen en charge du commerce de l'époque, M. Pascal Lamy, s'exprimant le 30 septembre 2002, « *les négociations substantielles se placeront nécessairement au niveau régional* ». A l'inverse, les pays ACP, conscients que l'union fait la force et qu'ils obtiendraient davantage de garanties de l'Europe en négociant tous ensemble et le plus tôt possible, quelques éléments clefs des futurs accords de libre-échange, considéraient, par la voix du secrétaire général du groupe, M. Robert Goulongana, que lors de cette première phase « *certaines questions essentielles, d'intérêt commun, sont à clarifier telles que l'objectif des APE, les principes concernant l'accès au marché, les règles d'origine, les procédures douanières, les mesures de sauvegarde, la compatibilité des accords avec les règles de l'OMC, le traitement spécial et différencié, l'éventail des produits couverts par le libre-échange et les périodes de transition, les questions liées au commerce et le statut juridique des accords* ».

Ainsi, la Commission n'a pas voulu donner aux pays ACP, durant cette phase « tous ACP », le minimum d'engagements fermes qu'ils lui demandaient sur le périmètre du libre-échange et la dimension « développement » des futurs accords.

C'est pourquoi le rapport conjoint concluant la phase « tous ACP » adopté par les partenaires le 2 octobre 2003 contient un nombre important de points nécessitant « *d'autres discussions* », c'est-à-dire des points de désaccord⁽²⁸⁾.

Ceux-ci portent sur :

- la durée de la période de transition pour la mise en œuvre des accords ;

- la couverture des produits à libéraliser, la Communauté européenne faisant, pour sa part, référence au critère général de l'OMC de « 90 %+ » ;

⁽²⁸⁾ « *ACP-EC EPA negotiations Joint report on the All ACP-EPA phase negotiations* », ACP/00/118/06/Rev.1; ACP-EC/NG/NP/43, 2 octobre 2003.

- le séquençage de la libéralisation du commerce agricole et le soutien à apporter à l'agriculture des pays ACP. Ces derniers considèrent qu'une assistance accrue doit leur être fournie dans ce domaine, avant de commencer les négociations, tandis que l'Europe juge les deux processus complémentaires ;

- la libéralisation des services. Il est ainsi constaté que la Convention de Cotonou ne contient pas d'obligations fermes concernant la libéralisation du commerce des services, car ce traité ne fait que mentionner l'extension du partenariat à ce secteur. Par conséquent, les deux parties ne se sont mises d'accord que sur le fait que la libéralisation des services doit être progressive, fondée sur l'approche des listes positives et adaptée au niveau de développement des pays et des régions ACP ;

- le traitement des questions liées au commerce, c'est-à-dire l'investissement et la concurrence. Le rapport conjoint indique l'Europe souhaite les négocier, tandis que les pays ACP estiment que les aspects réglementaires de ces sujets ne doivent pas être englobés dans les négociations sur les APE tant qu'un accord n'aura pas été conclu dans ces matières à l'OMC ;

- la nécessité de prévoir des ressources additionnelles, allant au-delà des crédits versés par le Fonds européen de développement, pour les pays ACP, l'Europe ne voulant pas de ce « FED bis » demandé par ses partenaires.

Les pays ACP ont seulement obtenu, dans ce document, trois garanties, importantes, mais que la Commission semble, parfois, oublier, comme on le verra dans la seconde partie du présent rapport.

Un point (i) spécifique est consacré aux APE en tant qu'instruments de développement, qui précise que ces accords doivent tenir compte de « *la spécificité des contraintes économiques, sociales, environnementales et structurelles pesant sur les pays et les régions ACP* ».

En outre, les partenaires ont convenu que les futurs accords devront maintenir et améliorer le niveau actuel d'accès préférentiel au marché européen.

Enfin, les partenaires se sont mis d'accord sur le fait que le processus de libéralisation devra faire l'objet d'une évaluation continue, qui peut conduire à ajuster le degré d'ouverture, si des difficultés sérieuses sont constatées dans les pays ACP.

Ce rappel est important aux yeux du rapporteur, car il permet de souligner un point fondamental : la négociation avec les pays ACP a débuté par un échec, qui a marqué la première crise de confiance entre les partenaires.

Depuis lors, la Commission fait mine de s'étonner de la lenteur des discussions, pour le déplorer, alors qu'elle devrait savoir que son choix d'ignorer, dès le début de la négociation, les intérêts offensifs des pays ACP ne manquerait pas de créer de l'amertume et de la réticence.

Le rapporteur estime que les divergences apparues lors de la phase I expliquent le retard pris dans les négociations régionales, un retard tel que le respect de l'échéance du 31 décembre 2007 semble fortement compromis. L'Europe en porte la responsabilité : en ne voulant pas répondre, dès 2002, aux demandes des pays ACP sur l'étendue du libre-échange, la Commission a placé cette question au centre des discussions avec les régions ACP, deux ans ou un peu moins avant l'expiration du délai fixé à la période de préparation des APE. Le dialogue, à quelques exceptions près, est donc devenu extraordinairement difficile, car l'approche de l'échéance rend les deux parties de moins en moins accessibles à leurs arguments respectifs.

C. Résultat : l'Afrique est contre nous à l'OMC

Comment se fait-il que les pays d'Afrique subsaharienne nous soient devenus hostiles, hostiles à l'Europe à l'OMC ?

Il est inutile d'insister trop longtemps sur ce point : **tous ceux qui suivent, depuis leur début, les négociations à l'OMC, en commençant par le « ratage » de la Conférence ministérielle de Seattle de 1999, savent que les pays ACP ne sont pas aux côtés de l'Europe, mais se sont alliés à l'Australie, au Brésil et aux Etats-Unis.**

Nos partenaires sont ainsi devenus parmi les plus résolus des adversaires de la politique agricole commune, et se rangent ainsi, ultime paradoxe, dans le camp de ceux qui prônent la libéralisation des échanges agricoles la plus dommageable à leurs propres producteurs.

Ce résultat, que le rapporteur juge incroyable et stratégiquement intenable, devient très facile à comprendre pourvu que l'on fasse le lien entre le positionnement de nos partenaires à l'OMC et le changement de régime commercial prévu par la Convention de Cotonou. Aussi l'Europe porte-t-elle, selon un des interlocuteurs rencontrés, l'entière responsabilité de cette faute tactique et politique majeure.

Certes, Cotonou n'explique pas à lui seul ce désamour, mais il n'est pas moins certain qu'à ce stade, l'Europe a choisi de ne retenir qu'un seul aspect de la Convention, celui de la libéralisation des échanges, et que cette attitude lui aliène le soutien de pays dont elle se dit la meilleure amie. Comme l'a parfaitement résumé, devant le rapporteur, l'ambassadeur de la République centrafricaine auprès de l'Union européenne, le processus ouvert par Cotonou a été perçu, par beaucoup de pays ACP, comme une négociation sur les instruments de développement. Or, de fait, ces pays se trouvent maintenant engagés dans une discussion purement et strictement commerciale.

Dans ces conditions, on peut comprendre que cette discussion « *purement commerciale* » est ressentie par nombre de pays ACP comme une agression de la part de l'Europe.

C'est ainsi qu'en raison de l'attitude de l'Europe, c'est-à-dire de la Commission, qui s'active, et des Etats membres, qui se taisent, **les négociations sèment une telle discorde qu'elles constituent une menace pour la pérennité du partenariat.**

II. UN CONTRAT NORD SUD « CONTRAINT » DE S'ALIGNER SUR LA « LEX » OMC

Les analyses qui suivent ont pour but d'exposer la raison principale de la transformation radicale qui, si rien n'est fait, devrait s'opérer à partir du 1^{er} janvier 2008 et signaler un fait très grave : l'acte de décès du partenariat entre l'Europe et les pays ACP.

Car il faut se rendre à l'évidence : le constat « d'échec » des préférences, la volonté d'insérer, par un cadre « vertueux », les pays ACP dans une économie mondiale qui leur procurerait tous les investissements dont ils besoin, l'accent mis sur la bonne gouvernance sont autant de considérations qui, au final, pèsent peu au regard du « facteur OMC ».

De par sa nature, l'OMC impose de transformer les relations commerciales entre l'Europe et les pays ACP. En signant, en 1994, les accords de Marrakech, l'Europe a approuvé les règles qui imposent aux pays ACP de s'aligner sur le libre-échange.

C'est sans doute parce que les pays ACP ont compris que l'Europe, en dépit d'une relation partenariale vieille de plus de quarante ans, est résignée à les abandonner au droit commun de l'OMC qu'ils éprouvent tant de rancœur à son égard.

A. Sur le plan juridique : un cadre multilatéral « anti-Lomé » par nature, car traitant de manière égale des acteurs inégaux

L'OMC est une organisation internationale qui n'aime pas la différence : les quelques dispositions concernant les pays en développement sont comme accordées du bout des lèvres et manquent, à la fois, de solidité et de finesse.

De fait, cet environnement juridique condamne une relation commerciale ancienne et exemplaire, du moins dans son esprit, à se métamorphoser en symbole de l'absurdité des règles commerciales.

1) *La logique implacable des clauses dites de la nation la plus favorisée et du traitement national*

Le « cœur du cœur » de l'OMC, qui a repris la règle codifiée au premier article de l'accord du GATT de 1947, est la clause de la nation la plus favorisée ou « clause NPF ».

Cette clause exige que les meilleures conditions tarifaires et non tarifaires accordées à une partie contractante au GATT soient étendues automatiquement et sans condition à toutes les parties contractantes. Elle crée ainsi **une base juridique dynamique pour la libéralisation continue des échanges.**

En outre, son champ d'action s'étend au-delà des seules marchandises, pour couvrir les matières englobées dans le « système OMC ». Ainsi en est-il de l'Accord général sur le commerce des services, qui stipule que le traitement de la nation la plus favorisée porte à la fois sur les services similaires et sur leurs fournisseurs (article II.1). De même, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce s'applique aux ressortissants des membres de l'OMC, qui bénéficient eux aussi de la règle de la nation la plus favorisée.

La clause NPF se combine avec celle du traitement national, qui interdit les discriminations de traitement en raison de l'origine des produits, que ceux-ci soient importés ou fabriqués par les membres de l'OMC.

Cette règle est la véritable constitution, en un seul article, du libéralisme économique. Certains bons esprits estiment qu'elle a été vidée de son contenu par ce qu'on appelle « l'écheveau » des unions douanières, des marchés communs, des zones de libre-échange bilatérales ou régionales et des préférences⁽²⁹⁾.

⁽²⁹⁾ Ainsi les droits NPF de l'Union européenne ne s'appliquent qu'à neuf pays : Australie, Canada, Corée, Etats-Unis, Hong Kong, Japon, Nouvelle-Zélande, Singapour et Taiwan.

C'est faux, car à l'exception des préférences accordées aux pays en développement, cet écheveau signifie, simplement, qu'au libre-échange de base se superpose un libre-échange renforcé et qu'ainsi les trois niveaux, multilatéral, régional et bilatéral poussent, ensemble, vers davantage de libéralisation.

Cette règle de base traduit une vision du monde, clairement exposée dans le rapport, déjà cité, sur l'avenir de l'OMC fait par un excellent connaisseur du système, M. Peter Sutherland, premier directeur général de l'Organisation. Reprenant à son compte les conclusions émises par l'ancien directeur général du GATT, M. Arthur Dunkel, dans un rapport publié avant le lancement du Cycle d'Uruguay, il est écrit dans ce document que *« l'ouverture du commerce international était la clé d'une croissance durable, alors que les restrictions au commerce et le protectionnisme ne faisaient qu'empêcher les économies nationales de tirer parti de la technologie moderne et de se développer »*.

En ce qui concerne la libéralisation du commerce et les pays du Sud, le rapport Sutherland ajoute *« qu'on entend condamner la liberté du commerce au nom du principe que tout n'est pas bon pour tous et que chacun doit trouver chaussure à son pied – autrement dit, que tous les pays n'ont pas atteint leur niveau optimal de développement et n'ont pas les capacités et les ressources nécessaires pour poursuivre des politiques commerciales et économiques libérales. Mais la décision fondamentale que doivent prendre les gouvernements est la suivante : vaut-il mieux poursuivre pieds nus ou chercher à se chauffer ? Le chemin de la libéralisation passera nécessairement par des ajustements imposés par les réalités économiques et politiques, et il est vrai que la peinture ne sera pas la même pour tous. Redisons-le, les règles de l'OMC tiennent compte de cette réalité. Mais c'est aux décideurs et aux gouvernements qu'il appartient de choisir entre libérer les échanges commerciaux ou les restreindre. La théorie et l'expérience montrent à l'évidence que c'est le premier choix qui est le bon. »*

A la lecture de ce passage, on est frappé de constater qu'au moment même où une institution comme la Banque mondiale commence à partager les analyses de la CNUCED sur la nécessité de réunir quelques conditions économiques et sociales de base avant toute libéralisation, l'OMC reste la dernière gardienne d'une orthodoxie dépassée.

Cette citation **pourrait faire croire que l'OMC admet des dérogations au libre-échange en faveur des pays en développement, mais, en réalité, celles-ci sont fragiles et peinent à former une véritable règle qui tiendrait en respect la logique profonde de la clause NPF.** Le directeur de la division du développement du secrétariat de l'OMC a reconnu devant le rapporteur que la « *base* » du multilatéralisme est la clause NPF et que celle-ci ne peut différencier les pays entre eux, ni éviter que l'érosion des préférences soit un produit naturel de ce système.

Quelles sont ces soit disantes souplesses dont bénéficieraient les pays du Sud ? Elles sont contenues dans la « Clause d'habilitation », adoptée par les parties contractantes du GATT le 28 novembre 1979. Celle-ci donne une base juridique permanente au statut dérogatoire du commerce des pays en développement, en autorisant les préférences qui leur sont accordées par des pays développés ou par eux-mêmes.

Mais elle précise aussi que le traitement différencié et plus favorable ainsi accordé « *ne constituera pas une entrave à la réduction ou à l'élimination de droits de douane ou d'autres restrictions au commerce sur la base du traitement de la nation la plus favorisée* » (point 3b) de la Clause). La dérogation est donc étroitement surveillée.

Mais il y a pire : comme le notent les professeurs Dominique Carreau et Patrick Juillard dans leur manuel de droit international économique, « *l'OMC, tout comme le GATT, ne considère pas que le régime de faveur dont bénéficient les pays en développement est permanent ; il n'est que de nature provisoire étant destiné à remédier aux difficultés de ces pays posées en principe comme non définitives* »⁽³⁰⁾.

Ainsi, dans le système OMC, le régime dérogatoire en faveur des pays du Sud s'assimile à une sorte liberté conditionnelle, qui aurait pour horizon indépassable le retour dans le quartier « des droits communs », lesquels sont uniformément soumis à la règle de la nation la plus favorisée.

⁽³⁰⁾ « *Droit international économique* », 4^{ème} édition, Dominique Carreau et Patrick Juillard, 1998.

En outre, l'Organe de règlement des différends de l'OMC a élaboré, dans ce domaine, une jurisprudence qui rend très difficile l'adaptation des préférences à la situation particulière des différents pays en développement. Saisi d'une plainte déposée par l'Inde et le Pakistan contre le système de préférences généralisées de la Communauté européenne, le juge multilatéral a estimé, en 2004, que les différences de traitement préférentiel pratiqués par un pays à l'égard de plusieurs groupes de pays en développement doivent être fondées sur des critères objectifs, pour ne pas être discriminatoires et contrevenir aux règles de l'OMC. S'estimant lésés par l'existence, dans le système communautaire, d'un régime plus avantageux accordé aux pays faisant des efforts pour lutter contre la production et le trafic de drogue, l'Inde et le Pakistan ont obtenu gain de cause et imposé à l'Europe de réformer, en profondeur, ses préférences en juin 2005.

Tous ces éléments juridiques ont pour résultat mécanique **d'obliger le régime commercial dont bénéficient les pays ACP à évoluer, pour éviter de se faire condamner par l'OMC.**

D'ailleurs, celui-ci ne doit son existence qu'à une dérogation que l'Europe a dû négocier dans cette enceinte.

En effet, l'Europe a demandé à la Conférence ministérielle de l'OMC réunie à Doha d'adopter formellement une telle dérogation, pour « couvrir » les préférences qu'elle accorde aux pays ACP jusqu'au 31 décembre 2007, date qui doit correspondre à la fin de la négociation des accords de partenariat économique. Elle lui a été accordée le 14 novembre 2001, moyennant une compensation commerciale, qui a pris la forme d'un engagement de l'Europe à négocier, avec les Philippines et la Thaïlande, des garanties concernant leurs exportations de thon en boîte sur le marché communautaire. C'est incroyable mais vrai...

La plupart des interlocuteurs rencontrés par le rapporteur estiment que cette dérogation pour les préférences ACP est la dernière qu'obtiendra l'Europe de l'OMC.

Il restait donc deux voies possibles pour maintenir une relation commerciale spécifique entre les pays ACP et l'Europe :

- le recours à la clause d'habilitation, donc à un régime de préférences qui ne soit pas discriminatoire, conformément à la jurisprudence du SPG « drogue ». Toutefois, cette approche présente l'inconvénient d'aligner, vers le bas, les avantages accordés aux pays ACP sur ceux prévus par le SPG général ;

- ou le recours à des accords de libre-échange.

Comme on peut le constater, **le système OMC ne laisse aucun choix**, pour peu que l'Europe fasse preuve de juridisme et non pas de courage politique pour négocier un statut dérogatoire pour les pays ACP.

A cela s'ajoute le fait qu'une autre voie possible de sortie, la différenciation entre les pays en développement, ne recueille pas le consensus des membres de l'OMC.

La différenciation consiste à « affiner » les distinctions entre pays en développement membres de l'OMC. Actuellement, cette organisation ne reconnaît que deux catégories de pays du Sud : d'une part, les PMA, qui répondent à des critères connus et établis de longue date, et, d'autre part, les pays en développement, se déclarant comme tels, sans établir de distinction entre des grands pays émergents, comme le Brésil ou la Chine, et des pays à revenu faible ou moyen, comme la Côte d'Ivoire, et/ou souffrant d'handicaps naturels.

Sur le plan intellectuel, la différenciation est une mesure parfaitement logique : il est absurde de mettre sur le même plan un pays très vulnérable, car enclavé ou insulaire et/ou situé à la limite des frontières de la « catégorie PMA » et un pays disposant d'une certaine avance technologique et d'une main d'œuvre à bon marché et/ou de vastes ressources naturelles.

Autant le premier peut légitimement demander à limiter sa « contribution » au Cycle, voire à être exempté de tout nouvel engagement, autant le deuxième est déjà en mesure d'affronter la compétition internationale. En outre, le deuxième peut, contrairement au premier, pratiquer une concurrence déloyale, dommageable pour les pays pauvres et riches, en pratiquant, sur une vaste échelle, le *dumping social*, jusqu'au non respect des conventions de l'Organisation internationale du travail, en

autorisant des activités de contrefaçon industrialisées et/ou en sous-évaluant, comme la Chine, sa monnaie pour « doper » ses exportations.

Depuis le début du cycle, l'Europe se bat pour obtenir davantage de différenciation à l'OMC. La solution qu'elle préconise consiste, en quelque sorte, à « élargir » la catégorie des PMA pour y inclure des pays qui sont proches des pays moins avancés en termes de revenus, de faible présence sur le marché mondial et/ou de développement entravé par d'importants handicaps naturels.

C'est pourquoi, en mai 2004, MM. Pascal Lamy et Franz Fischler, respectivement anciens commissaires européens en charge du commerce et de l'agriculture, dans un courrier adressé aux membres de l'OMC, destiné à relancer le Cycle de Doha, proposaient d'exempter les « *PMA et les autres pays faibles ou vulnérables, soit essentiellement le G90* », de tout nouvel engagement dans les domaines de l'agriculture et des tarifs industriels, tout en leur permettant de bénéficier des réductions convenues par les autres membres. Cette solution présentait l'avantage d'inclure dans ce groupe les pays ACP, ce qui donnait ainsi à nos partenaires la possibilité de ne pas « contribuer » au Cycle⁽³¹⁾.

La proposition européenne se heurte à une fin de non recevoir de la part des pays émergents, qui ont pratiquement enterré le débat. Ces derniers ne veulent pas de l'institution d'une catégorie de pays vulnérables, car ils ne pourraient plus se retrancher derrière leurs anciens amis, désormais singularisés, pour éviter de se retrouver dans un face à face avec les pays développés, qui les amènerait, sans doute, à faire davantage de concessions tarifaires sur les produits industriels, en tout cas plus qu'ils n'en voudraient.

Pour les pays émergents, la différenciation équivaldrait à renoncer à un avantage tactique précieux, grâce auquel ils apparaissent comme des porte-paroles de tout le Sud, pouvant ainsi négocier, pour leur avantage, des concessions plus limitées aux pays développés.

⁽³¹⁾ Le G90 rassemble les groupes ACP, PMA et les membres de l'Union africaine. A la Conférence ministérielle de Cancun, il se composait de 91 pays en développement, dont 60 membres de l'OMC. Les non ACP comprennent des pays tels que le Bangladesh, la Chine, Cuba, l'Egypte, l'Inde, l'Indonésie, les Philippines et le Venezuela.

C'est la raison pour laquelle, il n'existe aujourd'hui à l'OMC que deux traces concrètes de la différenciation, l'une d'entre elles concernant les seuls PMA :

- l'annexe F sur le traitement spécial et différencié de la Déclaration ministérielle de Hong Kong prévoit que les pays développés et les pays en développement se déclarant en mesure de le faire devraient offrir un accès en franchise de droits et de quotas pour tous les produits originaires des PMA. Ce document reconnaît également aux PMA le droit de ne contracter des engagements et de ne faire des concessions que dans la mesure compatible avec leurs besoins en matière de développement, de finances et de commerce ;

- le paragraphe 6 de la Décision adoptée par le Conseil général de l'OMC le 1^{er} août 2004 sur les objectifs du Cycle prévoit que les participants ayant consolidé moins de 35 % (entre crochets) de leurs tarifs industriels seront exemptés des réductions tarifaires résultant de l'application de la formule d'abaissement des droits de douane, attendu qu'ils doivent consolider 100 % de leurs lignes tarifaires. Selon le représentant de Maurice auprès de l'OMC, qui est le coordonnateur du groupe ACP dans cette organisation, cette flexibilité doit permettre de couvrir toute l'Afrique et, au-delà, tous les pays ACP membres de l'OMC.

Cependant, bien que limités dans leur portée, ces acquis restent fragiles, car dépendants de l'issue du Cycle, et peuvent donc être remis en cause. Le rapporteur a ainsi appris à Genève que le paquet en faveur des PMA adopté à Hong Kong n'est pas considéré comme une « récolte précoce » de la négociation, c'est-à-dire comme un accord à mettre en œuvre immédiatement : ainsi, pour les Etats-Unis, les mesures préconisées ne seront définitivement acquises qu'en cas d'accord global sur le Cycle.

On voit bien qu'au final, l'OMC n'aime ni les exceptions, ni les discriminations, fussent-elles positives, pour deux grandes raisons : elles ne sont que tolérées dans un système qui tend mécaniquement vers la libéralisation et elles suscitent les réticences des grands pays en développement compétitifs.

Et lorsqu'elles existent sous la forme des préférences, l'ambition de tout bon directeur général de l'Organisation est de les « grignoter » petit à petit. Pour reprendre les termes, très clairs, du

rapport Sutherland sur l'avenir de l'OMC, « *l'offre d'accès préférentiel au marché...sape la motivation et la capacité des pays en développement de résister aux pressions protectionnistes. Bien que la libéralisation unilatérale des échanges demeure relativement courante, la réciprocité est encore utile et demeure un puissant instrument qui donne aux gouvernements la possibilité d'ouvrir les marchés...Ainsi si les anciens accords commerciaux préférentiels ne peuvent être dénoncés et que de nouveaux accords ne peuvent être interdits, la solution pour défaire l'écheveau des préférences discriminatoires qu'ils génèrent serait de les attaquer indirectement en réduisant effectivement les droits NPF et les mesures non tarifaires dans le cadre des négociations commerciales multilatérales.* ».

Il faut donc se résigner à l'inévitable, semble nous dire ce document de référence. Ceci étant posé et admis, à quoi cela servirait-il de se battre ?

La réponse du rapporteur est qu'il faut se battre maintenant parce que nous ne l'avons pas fait pour les pays ACP au moment de la création de l'OMC. Pour reprendre les propos du rapporteur de la commission du développement et de la coopération du Parlement européen, M. Wilfried Martens, sur le Livre Vert de la Commission sur le partenariat UE-ACP, « *la non prise en compte par l'Accord de Marrakech sur le commerce des préférences ne tient pas à une quelconque nécessité dirimante, mais à la marginalisation des pays en développement dans cette négociation et à l'incapacité ou au refus de la Communauté européenne de tenir compte de ses engagements internationaux à l'égard des pays en développement* ».

Tout est affaire de volonté politique, car c'est le politique qui doit avoir le dernier mot en toute chose : le droit de l'OMC ne se secrète pas tout seul, il est le produit de compromis et de rapports de forces. Il reste à déterminer si l'Europe veut exercer sa force pour sauver son partenariat avec les pays ACP. Son devoir est de le vouloir.

2) *Le seul aménagement prévu pour le Sud : un « traitement spécial et différencié » vidé de tout contenu*

Il existe une conception de l'égalité que le rapporteur qualifierait de « classique », reconnue depuis longtemps par le droit français. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel, de manière très pragmatique, reconnaît que « *le principe d'égalité impose seulement qu'à des situations semblables soient appliquées les mêmes règles* »⁽³²⁾.

Cette approche est sage au regard de la complexité sociale qui caractérise les Etats modernes. Elle devrait être, logiquement, étendue à la sphère internationale, où les écarts de pouvoir et de richesse sont encore plus grands.

Hélas, cette approche est strictement opposée à celle qui prévaut à l'OMC, pour qui l'égalité exige que les mêmes règles s'appliquent, à quelques nuances près, à tous les pays, quels que soient leurs besoins en matière de développement. En effet, **l'adaptation des règles de l'OMC à la situation particulière des pays en développement est une sorte de mirage, un voile trompeur jeté sur la froide réalité de la clause NPF.**

La prise en compte de la situation très particulière des pays du Sud a un nom, le traitement spécial et différencié, qui, dans les accords de l'OMC, consiste, outre une tolérance limitée, comme on l'a vu, à l'égard des régimes préférentiels, « *à ménager une certaine marge de manœuvre pour l'application des accords et à encourager la fourniture d'une assistance technique* », selon l'analyse de la CNUCED dans son rapport de 2004 sur les PMA.

Cette organisation a procédé, dans ce document, à une analyse du contenu des 124 articles ou paragraphes des accords de l'OMC qui comportent des dispositions relatives au traitement spécial et différencié des pays en développement, d'où il ressort qu'elles se divisent entre :

- des recommandations, exhortant les pays développés à tenir compte de la situation des pays en développement ;

⁽³²⁾ Décision n° 80-128 DC du 21 janvier 1981, *Loi relative au travail à temps partiel*.

- des encouragements à faire de même ou à fournir une aide ;
- des clauses prévoyant des périodes transitoires plus longues que celles accordées aux pays en développés.

Le descriptif de ce catalogue confirme l'appréciation portée par le rapporteur sur ce sujet, il y a six ans, dans son travail sur la place des pays en développement à l'OMC : le traitement spécial et différencié est « *un système de droits et d'obligations en trompe l'œil* »⁽³³⁾. Les pays en développement ne bénéficient que d'un « droit mou », sans pouvoir échapper au « droit dur » que constituent les accords de l'OMC.

Pourtant, le Cycle d'Uruguay avait été lancé en septembre 1986, avec l'objectif explicite d'accorder, à l'issue des négociations, un traitement spécial et différencié conforme à la Clause d'habilitation. Mais comme l'a déjà souligné le rapporteur dans ce précédent travail, **le principe de l'engagement unique**, qui encadrait les négociations et selon lequel « il n'y a pas d'accord, tant qu'il n'y pas d'accord sur tout », **a *de facto* changé, et de manière radicale, la nature du traitement spécial et différencié** : en effet, les pays en développement ont dû accepter des accords négociés par les pays riches, leur imposant d'importantes contraintes et couvrant de très nombreux domaines, de la propriété intellectuelle en passant par l'agriculture, tandis que le traitement spécial et différencié s'est transformé, pour l'essentiel, en périodes transitoires plus longues pour la mise en œuvre de ces accords. Comme le note un rapport de la CNUCED, « *l'objectif final de ces accords est d'attendre des pays en développement qu'ils respectent pratiquement les mêmes standards que les pays développés sur un nombre étendu de domaines liés à l'accès au marché* »⁽³⁴⁾.

Le but ultime des règles de l'OMC est donc de promouvoir un alignement général des politiques commerciales sur des règles et des principes qui ne tiennent absolument pas compte des besoins particuliers de pays pauvres.

Une preuve, irréfutable, des effets corrosifs de la norme OMC sur le traitement spécial et différencié réside dans l'examen des

⁽³³⁾ Rapport d'information précité n° 2750, déposé le 23 novembre 2000, p. 48.

⁽³⁴⁾ « *Trade Negotiation Issues in the Cotonou Agreement : Agriculture and Economic Partnership Agreements* », rapport précité.

conditions d'accèsion des derniers PMA admis au sein de l'Organisation. La comparaison qu'a effectuée la CNUCED entre les engagements pris par le Cambodge, le Népal et Vanuatu (un pays ACP) et ceux contractés par les membres actuels démontre que les premiers ont dû négocier des concessions qui vont bien au-delà de celles acceptées par les seconds. Ainsi, alors que ces trois PMA se sont engagés à consolider 100 % de leurs lignes tarifaires, c'est-à-dire à ne plus pouvoir les modifier sans octroyer des compensations, la Tanzanie, un autre PMA membre de l'OMC, reste à 13,3 % de consolidation de ces lignes. De même, les crêtes tarifaires dans le secteur agricole sont, au Cambodge, moins élevées, que celles des Etats-Unis, du Canada et de l'Union européenne. La conclusion qu'en tire la CNUCED dans le rapport sur les PMA de 2004 est limpide : *« au lieu d'être intégrés dans le système commercial multilatéral dans des conditions plus favorables, les pays les plus faibles le sont selon des modalités qui sont au mieux équivalentes à celles des autres pays en développement et au pire moins favorables que celles des Etats membres les plus avancés. L'actuel processus d'adhésion des pays les plus faibles risque de réduire à néant les dispositions relatives au traitement spécial et différencié dont ces pays bénéficient »*.

Les pays en développement déjà membres ont, quant à eux, compris la leçon : pour éviter de nouvelles mauvaises surprises à l'OMC, ils ont adopté deux stratégies.

La première consiste à faire tomber de la table des négociations les sujets dont ils ne veulent pas, comme, lors de la Conférence ministérielle de Cancun de septembre 2003, l'investissement, la concurrence et les marchés publics, afin de préserver leurs propres marges de manœuvre de politique économique.

La deuxième vise à négocier, pour chacun des trois domaines liés à l'accès au marché, c'est-à-dire l'agriculture, l'industrie et les services, des éléments de traitement spécial et différencié, dans le but d'obtenir une « réciprocité moins que totale » entre leurs engagements et ceux des pays développés. Ainsi, dans la négociation sur la baisse des tarifs agricoles, un consensus se dessine sur le fait que l'effort de réduction des pays en développement sera égal aux deux tiers de l'effort de réduction des pays développés.

Par ailleurs, d'autres garanties de traitement spécial et différencié ont été demandées par certaines catégories de pays en développement et, parfois, obtenues comme c'est déjà le cas, « sous toutes réserves », pour les PMA. C'est ainsi que les nouveaux accédants, la Chine tête, demandent à être exemptés de tout nouvel engagement en matière de réductions tarifaires, compte tenu des concessions qu'ils ont dû faire au moment leur adhésion.

De plus, les « pays du paragraphe 6 » de la Décision du 1^{er} août 2004 du Conseil général de l'OMC, comme cela a déjà été dit, devraient être exemptés des réductions tarifaires sur les produits industriels.

Enfin, les petites économies vulnérables, cette notion n'étant pas définie à l'OMC, ont obtenu des autres membres l'engagement d'adopter des « *mesures spécifiques* » qui faciliteraient leur intégration plus complète dans le système commercial multilatéral, « *sans créer une sous-catégorie de membres de l'OMC* », selon les termes de la Décision.

L'accumulation de ces demandes, qui ne pourront pas ne pas être honorées d'une manière ou d'une autre, sous peine d'un échec complet du Cycle, conduit à envisager la création d'une « OMC à deux vitesses ». Or c'est ce dont le secrétariat de l'Organisation, par la voix de son directeur de la division du développement, rencontré à Genève, « *ne veut pas* ».

Mais il n'est pas sûr que l'OMC ait encore le choix, compte tenu de la position relativement forte acquise par les pays en développement dans la négociation : pour survivre, cette jeune organisation internationale devra cesser d'être écartelée entre sa volonté de préserver le cadre rigide qui oriente son action et la nécessité de s'adapter aux demandes de pays en développement pouvant brandir un veto à tout moment (les décisions au sein de l'OMC se prennent par consensus). A terme, les discriminations positives sont inévitables.

B. Sur le plan pratique : des préférences pour les pays ACP contestées au sein de l'OMC pour d'étroites motivations économiques

Le régime commercial non réciproque dont bénéficient les pays ACP a subi deux coups de boutoirs :

- le premier fut juridique, avec la signature d'accords multilatéraux condamnant, à terme, le partenariat historique entre l'Europe et ces pays ;

- le deuxième fut « judiciaire », avec le prononcé, par l'Organe de règlement des différends de l'OMC, de deux condamnations de certains aspects des politiques agricoles et tarifaires de l'Europe, qui ont eu des répercussions sur les préférences accordées aux pays ACP.

Ces deux attaques ont été portées par des pays en développement, avec, dans un cas, le soutien indirect des Etats-Unis.

a) L'attitude des Etats-Unis et des pays producteurs de bananes « dollars »

Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, l'Europe a pu protéger les bananes produites dans la Communauté et chez nos partenaires ACP, moins compétitives que les bananes d'Amérique centrale, par des barrières contingentaires et tarifaires. Ces quotas étaient ainsi répartis :

- un contingent A de 2 220 000 tonnes, avec un droit de douane de 75 euros/tonne et un droit « zéro » pour les bananes produites par les pays ACP ;

- un contingent B de 453 000 tonnes, avec un droit de douane de 75 euros/tonne et un droit « zéro » pour les bananes ACP ;

- un contingent C de 750 000 tonnes, avec un droit zéro, réservé aux seules bananes ACP.

Les importations hors quota, c'est-à-dire, pour l'écrasante majorité, celles de bananes dites « dollars », produites par des multinationales américaines opérant en Amérique centrale, devaient

acquitter un tarif très élevé de 680 euros/tonnes, tandis que les importations de bananes ACP, hors contingents, étaient soumises à un droit préférentiel de seulement 300 euros/tonnes.

Cette « cascade » de quotas préférentiels a eu des effets positifs sur les exportations des bananes produites par les pays ACP : les bananes en provenance du Cameroun ont augmenté leur part sur le marché européen de 2,9 % en 1988-1990 à 7,8 % en 2001-2003, celles provenant de Côte d'Ivoire de 4,7 % à 6,3 % et, enfin, celles du Ghana, un fournisseur non traditionnel, de 0,01 % à 0,10 %. Par ailleurs, au Belize et en République dominicaine, les gains ont été également considérables, ce dernier ayant vu, au cours de la même période, sa part de marché, en valeur, augmenter de 0,07 % à 2,3 %.

Selon un rapport publié en juillet 2005 sur l'organisation commune de marché dans le secteur de la banane, réalisé pour le compte de la Commission européenne, ces cinq pays ont fortement bénéficié des préférences commerciales qui leur étaient accordées par rapport aux fournisseurs sud-américains. Pour les trois pays africains, *« le traitement préférentiel...a été accompagné par des investissements dans la production de la part des grandes compagnies bananières. Il semble donc que la mise en place de l'OCM (en 1993) a entraîné une montée en flèche des exportations »* de ces pays⁽³⁵⁾.

Ces protections ont été à l'origine de contentieux portés devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC, initiés par les multinationales « opérateurs » des bananes « dollars » (*Chiquita, Del Monte, Dole...*). En 1999, l'Organe de règlement des différends a autorisé les Etats-Unis à appliquer des sanctions commerciales à l'encontre de l'Europe, pour une valeur de 200 millions de dollars. Cette dernière a donc été contrainte de conclure un compromis avec l'administration américaine, en avril 2001, prévoyant l'instauration, au plus tard, le 1^{er} janvier 2006, d'un système de protection uniquement tarifaire du marché communautaire, ce qui a ouvert la voie à la levée des sanctions.

⁽³⁵⁾ « *Evaluation de l'Organisation Commune de Marché dans le secteur de la banane* », rapport final de la COGEA, Consulenti per la Gestione Aziendale, juillet 2005.

Par ailleurs, en novembre 2001, lors de la Conférence ministérielle de l'OMC de Doha, les pays d'Amérique centrale ont souhaité obtenir de l'Europe l'assurance que le futur tarif ne remette pas en cause l'accès des bananes dollars à son marché, ce qu'elle leur a donnée.

Afin de respecter ses engagements, la Commission a notifié à l'OMC, le 1^{er} février 2005, son intention de mettre en place un tarif de 230 euros/tonne, immédiatement contesté les pays latino-américains. Le Brésil, le Costa Rica, la Colombie, l'Equateur, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Panama ont donc sollicité l'arbitrage de l'OMC, qui s'est conclu le 1^{er} août 2005, par le rejet du tarif proposé par l'Union. Le Collège des Commissaires a alors adopté, le 12 septembre 2005, une nouvelle proposition de tarif, à 187 euros/tonne, également contestée par les pays latino-américains, qui ont, une deuxième fois, sollicité l'arbitrage de l'OMC. A l'issue de la sentence arbitrale, rendue le 27 octobre 2005, la Communauté européenne a adopté le règlement (CE) n°1964/2005 du Conseil du 29 novembre 2005, qui établit le tarif à 176 euros la tonne, avec la fixation, chaque année, d'un contingent de 775 000 tonnes à droit nul pour les bananes ACP.

Il est encore trop tôt pour savoir si le caractère nettement moins protecteur du nouveau régime d'importations causera des dommages à la filière dans les pays ACP, sans compter les effets sociaux sur la production des départements d'Outre-mer.

Mais d'ores et déjà la stratégie de « détricotage » de l'OCM poursuivie par les pays latino-américains, avec la complicité des multinationales américaines, doit être dénoncée, car elle a été poursuivie au mépris des intérêts de pays « frères » du Sud.

Le rôle joué les compagnies américaines est révélateur d'un comportement de prédateur, qui se manifeste à l'échelle du globe : ces sociétés ne cherchent qu'à maximiser leurs profits, par l'exploitation des coûts de production les plus bas possibles, y compris chez les pays ACP. Dans le même temps, ceux qui profitent des préférences ne voient aucun mal à obtenir, indirectement, par le recours à l'OMC, la condamnation des préférences, tant ils peuvent délocaliser leurs investissements sur tous les continents, transformés en autant de cases sur un échiquier géant. Selon le rapport précité, **ce sont en effet les sociétés multinationales américaines qui ont**

apporté des capitaux dans les pays ACP, ce qui explique « *la vague d'investissements dans de nouvelles grandes plantations en Côte d'Ivoire, au Cameroun et au Ghana, ainsi que le renforcement de la position relative sur le marché de ces pays* ». En lisant une note en bas de page de ce document, on apprend ainsi que, par exemple, « *l'intensification des activités en Côte d'Ivoire par SCB (Compagnie fruitière/Dole) et Banador (un subsidiaire de Chiquita) a bénéficié aux grandes productions de ce pays* ». De même *Del Monte*, à partir de 1987, et *Dole*, à partir de 1990, ont investi dans l'irrigation et les équipements au Cameroun... C'est là un cas transparent de mercenariat économique, avec des puissants qui n'hésitent pas à exploiter les largesses de l'Europe, tout en souhaitant continuer à gagner sur tous les continents, en compensant les pertes subies dans une région du monde par les gains obtenus dans une autre région.

b) *L'attitude des pays émergents : le cas du sucre*

Cependant, l'attaque judiciaire la plus cruelle portée par des pays en développement contre certaines préférences des pays ACP est venue du Brésil et de la Thaïlande, qui, avec l'Australie, ont obtenu, en avril 2005, la condamnation de l'organisation commune de marché du secteur du sucre (OCM sucre).

L'attitude du Brésil, faite de postures équivoques, à l'égard des pays pauvres, les ACP en tête, doit être éclairée.

Ainsi, **ses propositions de négociation concernant la libéralisation de l'agriculture**, par exemple celle consistant à abaisser de 75 % des droits de douane les plus élevés, seraient, si elles étaient appliquées, **les plus dévastatrices pour les protections tarifaires dont ont besoin les pays ACP**.

Ce serait surtout le cas pour les pays d'Afrique où près de 30 % de la population vit de l'agriculture, dans de petites exploitations visant l'autosubsistance et non la conquête de marchés à l'exportation. Dans ce continent, en effet, près de 80 % des terres agricoles sont destinées à faire paître des troupeaux ; seules 16 % des terres sont consacrées à la culture et 1 %, seulement, de ces cultures sont irriguées.

Le Brésil ne défend pas, à l'OMC, les intérêts des pays ACP, malgré ce que pouvait laisser croire l'image du G110, rassemblant, à Hong Kong, les représentants du G20 et du G90, se tenant la main, pour demander le retrait des subventions agricoles à l'exportation des pays riches.

En effet, selon le représentant de l'Ile Maurice à l'OMC, le coordonnateur du groupe ACP, le G20 a « *fait un coup à Hong-Kong, mais quand on redescend à Genève, c'est autre chose* ». De fait, le G20 est le syndicat des « *gros pays exportateurs compétitifs, qui ne parlent pas au nom de l'Afrique et des petites îles* »⁽³⁶⁾. En particulier, son niveau d'ambition sur l'accès au marché agricole est trop élevé et contradictoire avec le maintien des préférences dont bénéficient les pays ACP. Toutefois, « *ce groupe, dont le Brésil est l'inspirateur, a les faveurs de la presse et de certaines ONG très écoutées* », comme *Oxfam*, qui relaient ses thèses agricoles libérales et « *anti-PAC* ». Sa convergence à Hong Kong avec le G90 fut « *tactique et ponctuelle* » et, d'ailleurs, depuis la dernière Conférence ministérielle, le G110 ne s'est pas réuni.

La position du Brésil sur le dossier du coton est à cet égard révélatrice de l'intérêt étroitement tactique que porte le Brésil aux pays vulnérables.

Il faut rappeler ici que le million de cotonculteurs sahéliens payés moins de un dollar par jour affrontent, sur le marché mondial, la concurrence de leurs 25 000 homologues américains, produisant à des coûts supérieurs de plus 50 %. Toutefois, ces derniers reçoivent du gouvernement fédéral environ 4 milliards de dollars d'aides par an, ce qui leur permet, avec facilité, d'accaparer 40 % du marché mondial.

C'est pourquoi quatre pays producteurs africains, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad, écrasés par le *dumping* pratiqué par les Etats-Unis ont obtenu, *via* un panel déposé par le Brésil, la condamnation du régime de soutien américain.

De plus, avant Hong Kong, en novembre 2005, ces quatre pays africains ont déposé un texte demandant la suppression, d'ici le 1^{er} janvier 2009, des aides internes faussant le commerce.

⁽³⁶⁾ Le G20 comprend notamment l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, Cuba, la Chine, l'Egypte, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Pakistan et le Venezuela.

Lors de la Conférence ministérielle, les Etats-Unis se sont ralliés à un texte demandant trois efforts aux membres développés de l'OMC : éliminer, en 2006, tous les formes de subventions aux exportations de coton ; éliminer, au début de la période de mise en œuvre de l'accord global qui serait conclu à l'issue du Cycle de Doha, les droits de douane sur les importations de coton originaires des PMA (leur niveau aux Etats-Unis est de 2 %) et, enfin, réduire les soutiens internes au coton ayant des effets négatifs sur le commerce « *d'une manière plus ambitieuse* » que celle qui sera prévue par la formule générale de réduction des aides, et ce sur une période plus courte que celle qui sera convenue pour les autres produits.

Le « paquet coton » est donc très décevant, le négociateur américain ayant refusé, faute d'obtenir l'aval du Congrès, de négocier une date contraignante et un engagement d'élimination pour les aides internes.

Or, à cette occasion, le Brésil n'a exercé aucune pression sérieuse sur le négociateur américain, pour parvenir à un résultat plus ambitieux : après avoir empoché l'accord demandant le retrait des subventions à l'exportation des produits agricoles d'ici fin 2013, il a, froidement, laissé ses « amis » se battre seuls face aux Etats-Unis.

Pour revenir aux effets du panel gagné par le Brésil sur le sucre, l'Europe a dû, on le sait, adopter une réforme, applicable à partir du 1^{er} juillet 2006, qui impose une réduction drastique de sa production de sucre. Pour ce faire, elle a choisi de baisser les prix, ce qui va permettre de « sortir » certains producteurs du marché.

Cependant, la réduction, sur quatre ans, de 36 % du prix minimal garanti approuvée par le Conseil le 20 février 2006 va **toucher de plein fouet d'autres producteurs, bien plus fragiles : ceux des 18 pays ACP membres du Protocole sucre, qui ne recevront pas une aide équivalente aux 5,6 milliards d'euros prévus pour financer la restructuration des sucriers européens.**

En effet, jusqu'à cette réforme, les pays ACP pouvaient vendre, comme déjà indiqué, dans le cadre d'un quota de 1,3 million de tonnes, leur sucre au prix communautaire anciennement garanti de

523,70 euros la tonne⁽³⁷⁾. Ce dernier, compte tenu d'un prix mondial tournant autour de 200 euros la tonne, a apporté un bénéfice économique considérable aux pays ACP et leur a permis de structurer une filière employant, directement, 300 000 personnes.

Aussi l'ambassadeur du Malawi, s'exprimant devant la commission pour l'Union européenne de la Chambre des Lords du Royaume-Uni, expliquait-il que le sucre est « *l'âme et le cœur* » de son pays⁽³⁸⁾. Au Guyana, pays qui vend 50 % de sa production à l'Europe, la sucrerie *Booker Tate Ltd* emploie 25 000 personnes et son existence a une incidence sur 125 000 autres personnes, sans compter leurs familles. Au Swaziland, l'industrie sucrière contribue à hauteur de 18 % à la production nationale, tandis que la *Royal Swaziland Sugar Corporation* est le plus gros employeur de ce pays, avec 5 000 salariés.

Dans l'île Maurice, le sucre « pèse » 8 % du PIB et représente, à lui seul, 70 % de l'agriculture et 30 % des revenus nets à l'exportation du pays. Il est estimé que, sitôt entrée en vigueur la réduction de 36 %, cette île subira une perte annuelle de 103 millions d'euros, au minimum, qui sera permanente.

Dans le même temps, Maurice devra poursuivre la réforme de son industrie sucrière, commencée depuis 5 ans, et qui prévoit de baisser le nombre d'usines de 11 à 4, ce qui a déjà entraîné la destruction de 12 000 emplois.

Pour l'ensemble des pays affectés par la baisse du prix du sucre, les pertes, selon le secrétariat du groupe ACP et l'ONG *Oxfam*, seront considérables : elles s'élèveront à 265 millions par an, la perte globale étant estimée à 1,7 milliard d'euros⁽³⁹⁾.

Interrogés par la Chambre des Lords, le haut commissaire pour la Jamaïque a estimé à 200 millions d'euros le montant des financements nécessaires pour restructurer l'industrie sucrière de

⁽³⁷⁾ Les pays ACP qui peuvent vendre, depuis 1975, des quotas fixes de sucre à un prix garanti sont : Barbade, Belize, Côte d'Ivoire, Congo, Fidji, Guyana, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Saint-Kitts-et-Nevis, Swaziland, Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Zambie et Zimbabwe.

⁽³⁸⁾ « *Too much or too little? Changes to the EU sugar regime* » HL Paper 80-I, 18^{ème} rapport de la session 2005-2006, publié le 13 décembre 2005.

⁽³⁹⁾ « *EU must deliver ACP fair package for sugar reform* », communiqué de presse commun du 21 mars 2006.

son pays, tandis que la *Booker Tate Ltd* chiffre le coût de la réforme pour l'industrie sucrière du Swaziland à 30 millions d'euros par an, soit près du double de l'aide versée à ce pays en 2002-2007 au titre du Fonds européen de développement.

L'impact économique, social et environnemental sera très violent, car **les pertes de revenus entraînées par la baisse du prix du sucre vont remettre en question la survie d'usines qui, parfois, constituent l'une des rares structures industrielles du pays à mener une politique sociale** (logement, éducation, soins, etc.) pour ses travailleurs. Les pays du protocole sucre seront contraints d'entamer un programme de restructuration ou de reconversion des sucreries, quand ils ne devront pas accompagner la fermeture des usines, avec les conséquences qu'elle entraînera pour les familles des salariés. Le choc se fera sentir également dans les campagnes, auprès des récolteurs de canne.

Les ministres de l'ensemble des pays ACP, réunis à Bruxelles les 21 et 22 juin 2005, ont donc exhorté, dans une résolution, la Commission européenne à mettre en place un « *Fonds de compétitivité* », doté des ressources adéquates, pour aider les pays ACP à moderniser et à restructurer leurs industries sucrières.

Force est de constater que l'Europe a totalement manqué d'ambition dans ses réponses aux demandes pressantes et légitimes de ses partenaires, ce qui n'a pas peu contribué à les inciter à entrer dans le front commun des membres de l'OMC demandant le retrait des subventions agricoles à l'exportation.

Les « réponses » de l'Europe se caractérisent, en effet, par leur avarice, alors que celle-ci est cosignataire du Protocole sucre et donc coresponsable du bien-être des pays ACP parties à l'accord.

Ainsi :

- 40 millions d'euros seront alloués au cours de l'année 2006 au titre du règlement (CE) n° 266/2006 du 15 février 2006 sur les mesures d'accompagnement en faveur des pays signataires du protocole. Un plafond de 15 % de l'enveloppe totale par bénéficiaire a été fixé, ce qui fait que les critères d'allocation ne tiennent absolument pas compte de la part détenue par les différents pays dans le total du quota sucre. Ainsi, avec la clef de répartition

retenue, l'île Maurice, avec une contribution de 38 % au Protocole sucre, est condamnée à recevoir, par tonne de sucre, beaucoup moins que les autres bénéficiaires ;

- s'agissant de l'avenir, c'est-à-dire de la période qui couvre les perspectives financières 2007-2013, la Commission européenne, par les voix de la commissaire à l'agriculture, Mme Mariann Fischer Boel, et du commissaire au commerce, M. Peter Mandelson, ont annoncé, avant la Conférence ministérielle de Hong Kong, une enveloppe annuelle de 190 millions d'euros pour les pays du Protocole sucre. Il a été décidé par ailleurs que l'aide aux pays ACP du Protocole sera versée non pas dans le cadre d'un instrument spécifique, mais dans celui du futur règlement communautaire relatif à la coopération au développement et à la coopération économique, qui couvre les pays d'Asie et d'Amérique latine. Ce dernier, toujours en cours de discussion, est doté, dans l'avant-projet de budget pour l'année 2007 présenté en mai 2006 par la Commission, de 165 millions d'euros pour « *l'appui à l'ajustement des pays signataires du Protocole sucre* ». Selon une source au sein de la Commission, le contexte budgétaire ne permet pas d'espérer une enveloppe supérieure à 1,1 ou 1,2 milliard d'euros pour la période 2007-2013 : un paquet très en deçà des 1,75 milliard d'euros, soit 250 millions d'euros par an, demandé par le groupe ACP.

Décidément, il ne fait pas bon, en ce moment, d'être un citoyen de pays ACP. Cela est d'autant plus vrai que le problème posé par le sucre n'est que « marginal » par rapport au choc économique et social que subiront les pays ACP avec le libre-échange.

III. LES EFFETS DU PROCHAIN REGIME : UN SAUT DANS L'INCONNU, QUAND LE BIEN-ETRE DE MILLIONS DE PERSONNES EST EN JEU

Dans cette partie, le rapporteur tentera d'effectuer, à partir d'éléments nécessairement incomplets, une évaluation, peut-être sommaire, mais qui se veut frappante, des effets du libre-échange sur les pays ACP.

Il ne s'agit pas ici d'étudier l'impact précis d'accords dont la négociation débute à peine, mais de présenter, à partir d'hypothèses de libéralisation maximale ou partielle des échanges entre l'Union européenne et les pays ACP, les résultats d'analyses faites sur certains pays ou certaines zones.

On peut d'ores et déjà, à la lecture des différentes études réalisées par des organisations internationales ou des centres de recherche, estimer que le libre-échange aura **des effets ou négatifs ou catastrophiques pour le bien-être global des populations**. Ce qui est absolument contraire aussi bien à la Convention de Cotonou qu'à la Déclaration du millénaire de l'ONU.

C'est, plus simplement dit, un processus injuste et inhumain.

A. Une absence d'évaluation globale et systématique

1) Une lacune scandaleuse, compte tenu des enjeux

Deux considérations imposent d'effectuer des études sur l'impact du libre-échange sur les économies des pays ACP, avant que ne commence la négociation tarifaire.

D'une part, la réciprocité demandée aux pays ACP impose que soient réalisées des simulations permettant de **cibler, à partir de scénarii de libéralisation, les productions « sensibles », dont la survie exige le maintien de protections tarifaires adaptées et donc leur exclusion du libre-échange.**

D'autre part, pour les autres secteurs, cette évaluation est tout aussi indispensable, afin de déterminer l'ampleur et le rythme de l'effort de libéralisation à engager et d'éviter, ainsi, les perturbations liées à une ouverture trop rapide et trop importante.

En outre, ce type d'évaluation sert à **identifier les secteurs d'avenir du pays**, c'est-à-dire les spécialisations agricoles et industrielles qui exigeront des investissements.

Ainsi que l'a souligné le président de la commission de la formation professionnelle du Conseil national du patronat du Sénégal, sans étude d'impact sérieuse, un pays ne peut pas faire ses choix stratégiques en matière de développement.

Par ailleurs, ces études sont indispensables à l'évaluation, qui doit être précise, de l'impact du libre-échange sur les finances publiques des pays ACP. Sans une analyse détaillée des effets du désarmement tarifaire sur la diminution des ressources budgétaires, un pays pourrait faire de mauvais choix de réforme fiscale, dont pâtirait soit le système productif, soit les ménages.

Si le système productif est trop fortement sollicité, cela pèsera sur la compétitivité des entreprises, qui seront alors pénalisées face à la concurrence venue de l'Europe et donc fragilisées sinon asphyxiées.

Taxer les consommateurs ne constitue pas non plus un bon choix, pour autant qu'il soit réalisable rapidement, quand cela revient à déchirer le secteur informel et l'économie de proximité et à diminuer le bien-être des pauvres.

C'est pourquoi les évaluations doivent être solides, afin de choisir un taux marginal d'imposition efficace. Aujourd'hui, par exemple, le Sénégal réforme en profondeur sa fiscalité : réduction de l'impôt sur les sociétés à 25 %, révision annoncée de la fiscalité pétrolière, suppression envisagée d'une taxe d'ici l'année prochaine,

etc. On comprendra que ces réformes difficiles ne peuvent être poursuivies avec succès sans une lisibilité suffisante de l'impact budgétaire des APE.

Au total, les études d'impact représentent **une garantie pour les gouvernements et les peuples de pays pauvres**, les premiers pouvant ainsi effectuer, devant les seconds, et en toute responsabilité, des choix conformes à l'intérêt national.

Elles constituent donc une précaution de bon sens, évidente, dont l'importance et l'utilité sont encore accrues dans le cas de pays qui ont la charge de préserver des agricultures de subsistance et des industries naissantes.

Cependant, à l'occasion de son travail, **le rapporteur a constaté, avec effarement, qu'il n'existe, à la Commission, aucune étude de référence sur l'impact du libre-échange**, procédant à une analyse détaillée, pays par pays et région par région.

Aucun projet d'ensemble n'a été défini dans ce sens, avec un échéancier précis, la définition d'une méthodologie commune, l'utilisation de scénarii et de bases de données identiques, la Commission s'étant contentée de financer, au cas par cas, des études réalisées par des instituts de recherche ou des cabinets de consultants choisis selon des modalités qui laissent place à l'interrogation.

Les pays ACP ont donc été obligés de lancer eux-mêmes le processus d'évaluation, en ordre dispersé, chacun d'entre eux devant, dans la mesure de ses moyens, choisir un organisme ou un consultant acceptant de réaliser l'étude d'impact. Lorsque l'étude était financée par des crédits européens, les pays ACP devaient sélectionner « l'évaluateur », en respectant les procédures en vigueur pour engager une dépense, ce qui, bien sûr, retardait l'opération.

Un premier constat doit être tiré de cet exercice conduit dans une sorte d'improvisation collective : la méthode, ou plutôt le manque patent de méthode, s'apparente à une faute politique, compte tenu des risques que fait courir le libre-échange à des pays faibles et vulnérables.

Le manque d'études détaillées et valables pays par pays et région par région, alors que nous sommes à l'été 2006 et qu'il reste moins de deux ans pour boucler les négociations, ne peut qu'entretenir le ressentiment des pays ACP à l'égard d'une Europe qui ne pense que « commerce », en regardant fixement la montre OMC, sans considération réelle pour le sort de populations liées par un partenariat vieux de plus de quarante ans à l'Union européenne.

Comme le soulignait au rapporteur le directeur du commerce extérieur du ministère du commerce du Sénégal, **ces études d'impact auraient dû être publiées avant la signature des feuilles de route**. Nous sommes donc loin du compte et, en mettant ainsi la charrue avant les bœufs, selon l'expression de cet interlocuteur, l'Europe semble abandonner encore un peu plus les pays ACP aux mains des négociateurs de la direction générale du commerce de la Commission, qui, eux, ne se soucient que d'avancer.

Cependant, les pays ACP eux-mêmes ont une part de responsabilité dans le retard pris pour la réalisation des études d'impact : en Afrique, cela tient à **l'absence de culture prospective**, comme l'a souligné le directeur de cabinet du ministre du commerce extérieur du Sénégal au rapporteur. Le réflexe qui consiste à évaluer les effets d'une décision avant de la prendre n'existe que très faiblement dans des pays où même les responsables politiques peinent à concevoir l'utilité que représenterait un programme d'investissement sur dix ans pour la mise à niveau de l'économie. Pour reprendre les propos d'un interlocuteur, on a le sentiment que « *cette notion temporelle fait défaut sous les tropiques* ».

Quant au contenu des études déjà effectuées, fin avril dernier, dans les bureaux de la direction générale du commerce de la Commission, le rapporteur a entendu le commentaire suivant : **il est « décevant »**. Les interlocuteurs ont aussitôt ajouté qu'à leurs yeux, les APE, « *c'est du gagnant-gagnant* », sans que soient produits, à cette occasion, les chiffres étayant une telle appréciation.

Ce type de propos tend à prouver que la Commission ne semble pas prendre au sérieux l'exercice de l'évaluation, car la médiocrité des études existantes ne semble pas, à ses yeux, justifier qu'on s'attèle vraiment au problème.

D'autre part, il ne peut que confirmer les pays ACP dans leur sentiment selon lequel la Commission est déterminée à aller de l'avant, puisque, quelque soit l'information recueillie, les APE sont, par dogme, synonymes de croissance vertueuse.

Pour conclure ces propos, il faut évoquer le cas de l'étude d'impact préparée pour le Sénégal, un exemple de pays ACP victime de l'amateurisme du consultant choisi pour effectuer l'évaluation. Au ministère des finances, le document remis a été décrit comme étant « *sommaire* », un jugement partagé par l'ensemble des interlocuteurs du rapporteur – autorités politiques, administrations, entreprises et délégation de la Commission européenne à Dakar. Une deuxième étude a été commandée au Centre d'étude et de recherche sur le développement international (CERDI), lequel est associé au CNRS, mais elle ne sera pas disponible, au plus tôt, avant la mi-juillet 2006.

Le rapporteur ne dispose pas d'informations sur d'autres ratés de ce genre, à l'exception d'un commentaire entendu à la délégation de la Commission européenne sur l'étude d'impact du Nigeria. Réalisée par un cabinet de consultants anglo-saxons, cette étude ne serait pas « *opérationnelle* ».

Ce sont deux mésaventures de trop. De telles déconvenues auraient été évitées, si le travail d'analyse avait été engagé beaucoup plus en amont et sous la supervision d'une organisation internationale disposant d'une expertise solide en matière de commerce et de développement, comme la CNUCED.

Il n'est pas trop tard, à condition de faire preuve d'un peu de volonté politique. Un rappel ferme sur la nécessité de disposer d'évaluations sérieuses ne peut que rassurer nos partenaires sur notre volonté de faire des APE un cadre pour le développement.

C'est pourquoi le rapporteur pourrait se féliciter que le Conseil des ministres de l'Union européenne « affaires générales » ait adopté, le 10 avril 2006, des conclusions spécifiques sur les APE qui, au point 9, soulignent l'importance des études d'impact « *comme instruments de développement* ». En outre, le Conseil demande que celles-ci soient réalisées dans un délai approprié.

Le rapporteur espère que la formulation retenue par le Conseil sera considérée comme assez « directive » à l'égard de la Commission.

Car on peut craindre que celle-ci ne soit pas disposée à accueillir avec aménité des études qui iraient dans un sens contraire à sa théorie du « gagnant-gagnant ».

A titre d'illustration, le rapporteur constate que, dans une note de novembre 2005 de la délégation de la Commission européenne au Kenya, portant sur une étude dont l'une des hypothèses étudie les effets d'une libéralisation totale, dès le 1^{er} janvier 2008, il est indiqué que, dans le cas du scénario le plus « libéral », les pertes pourraient s'élever à 9,5 milliards de shillings. Par conséquent, l'étude recommande d'élaborer une liste de produits sensibles couvrant près de 50 % des exportations de l'Europe vers le Kenya, un choix qui, selon la note de la délégation, risquerait de contrevenir aux conditions posées par l'article XXIV du GATT relatif aux accords de libre-échange.

Conclusion : la délégation fait part de son intention d'approcher des journalistes influents du pays pour s'assurer que leur compréhension des enjeux n'est pas « *brouillée par une information partielle* ».

De même, dans un commentaire, rédigé par la partie européenne, sur une version provisoire d'un rapport que prépare le groupe technique de négociations n°5 sur les secteurs de production de la région de l'Afrique de l'Ouest, on relève les appréciations suivantes sur la section du document consacrée aux risques et aux opportunités du libre-échange : cette partie « *est très fortement marquée par les conclusions d'études d'impact dont les limites et les biais apparaissent clairement, mêmes si la CE ne les connaît pas toutes et ne peut donc pas par principe souscrire à un texte rédigé sur cette base. De plus, cela donne lieu à des appréciations générales a priori négatives sur l'impact attendu de l'APE (qui « est généralement considéré plutôt comme une menace que comme une opportunité..., comme contraire aux intérêts des secteurs productifs ouest-africains* », jugements auxquels le texte souscrit sans analyse substantielle... ». Plus loin, on peut lire ce commentaire sur le secteur agricole : « *Nous n'insisterons pas sur la mention répétitive et injustifiée de la « concurrence déloyale » européenne* ».

Si la Commission a choisi une méthode de sélection des auteurs des études d'impact qui encourage l'amateurisme, cela ne justifie pas pour autant son autisme lorsqu'elle porte une appréciation sur les travaux qui lui sont remis.

En outre, si ces études parviennent à des conclusions autres que les siennes, elle ne doit pas se croire obligée de les juger insuffisantes ou décevantes.

2) Un rapport « patronné » par la Commission, au champ limité, mais dont les résultats sont éloquentes

La Commission a, il est vrai, « patronné » ce qu'elle appelle une « évaluation de l'impact sur le développement durable » des négociations avec les pays ACP, un exercice qu'elle a également mené pour les négociations du Cycle de Doha et celles avec le Mercosur et les pays membres du Conseil de coopération du Golfe.

Ces évaluations, qui ne représentent pas le point de vue officiel de la Commission, ont une ambition très vaste, puisqu'elles visent à « *mettre en évidence l'impact économique, social et environnemental d'un accord commercial déterminé* », selon la présentation qui en est faite sur le site Internet de la direction générale du commerce.

L'étude sur les pays ACP a été confiée à un « consortium » de quatre organismes : le très célèbre cabinet de consultant *PriceWaterhouseCoopers*, le *Groupe de recherche en économie et en développement international* de l'Université de Sherbrooke au Canada, une association internationale, le *Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET)* et le *Forum for Africa*, une ONG.

Malgré cette addition de talents, le rapport final qu'il a publié le 27 juillet 2005 n'offre qu'une vision partielle et partiale des défis posés par les APE.

Doté d'un budget sans doute limité, le consortium a choisi de limiter son champ d'investigation aux conséquences du libre-échange dans trois secteurs : l'industrie agroalimentaire de l'Afrique

de l'Ouest, les services liés au tourisme dans les Caraïbes et la pêche dans la région Pacifique.

Le rapporteur déplore l'étroitesse de ce champ de vision : si la Commission décide d'inclure la négociation des APE dans les études d'impact sur la durabilité qu'elle finance, elle doit s'assurer que l'évaluation menée, sous son couvert, soit sérieuse et exhaustive. **Les résultats obtenus, pour intéressants qu'ils soient, à certains égards, sont le fruit d'une démarche minimaliste, qui semble presque indécente par rapport aux enjeux de négociations concernant 717 millions de personnes habitant dans des pays pauvres.**

La demi-mesure constitue toujours le plus mauvais des choix possibles.

Sans s'attarder, donc, trop longtemps sur ce document, on relèvera qu'à la page 52, il est écrit qu'un « *libre-échange total aura un impact social négatif pour les agriculteurs et positif pour les consommateurs* ». Comme si les premiers n'étaient pas aussi les seconds ! Le rapport ajoute que « *la population rurale est plus pauvre que la population urbaine et qu'en conséquence la libéralisation totale entraînera un accroissement de la pauvreté dans les zones rurales et des inégalités. Cependant, les tendances démographiques indiquent que la population urbaine croît plus vite que la population rurale et que la pauvreté augmente dans les zones urbaines* ». Conclusion du rapport : « *si les pauvres des villes deviennent plus nombreux que les pauvres des campagnes, le libre-échange intégral augmentera la sécurité alimentaire, en approvisionnant en produits alimentaires moins chers les consommateurs des villes* »⁽⁴⁰⁾. **Comment peut-on tolérer qu'une appréciation aussi absurde que glaciale figure dans un document paru sous le haut patronage de la Commission ? Sans doute, les auteurs du rapport espèrent que personne ne le lira.**

⁽⁴⁰⁾ Traduction libre, le document original étant en anglais.

3) *De multiples études soulignant les chocs liés au libre-échange*

Les développements qui suivent n'ont pas la prétention de synthétiser l'ensemble de la « littérature » publiée sur l'impact des APE. En revanche, ils ont pour ambition de présenter un panorama suffisamment évocateur des conclusions d'un nombre important de publications sérieuses qui, toutes, soulignent les chocs susceptibles d'être engendrés par le libre-échange.

a) *Le choc budgétaire*

(1) **Un faux problème pour la Commission**

L'impact du démantèlement tarifaire sur les finances publiques et, par conséquent sur les dépenses sociales des pays ACP, sera considérable, mais la Commission tend à minimiser ce choc budgétaire en soulignant qu'il s'agit, selon les termes d'un interlocuteur de la direction générale du développement, d'**une « non question urgente »**.

Selon cette analyse, premièrement, un problème budgétaire peut effectivement se poser, mais celui-ci n'est pas immédiat, en raison de l'étalement, dans le temps, du démantèlement tarifaire.

Deuxièmement, le choc budgétaire sera salutaire, car il imposera de réformer les systèmes d'imposition inefficaces des pays ACP, lesquels renchérissent le coût du capital et des biens intermédiaires.

Ce point de vue sur « l'efficacité fiscale » des APE est partagé par le rapporteur de la commission du commerce international du Parlement européen sur les APE, M. Robert Sturdy : venant lui-même d'un pays, le Royaume-Uni, qui considère que moins d'impôt équivaut à plus de croissance, il a déclaré au rapporteur que « *les systèmes fiscaux dignes de ce nom* », le plus souvent, n'existant pas dans ces pays, les futurs accords inciteront les pays ACP à les mettre, enfin, en place. En outre, cette évolution dotera ces pays d'un instrument efficace de lutte contre le marché noir, dont la taille considérable entrave le potentiel de développement.

Troisièmement, les APE permettront de lutter activement contre une corruption qui parfois, en Afrique subsaharienne, se traduit par des prélèvements « personnels » sur les fonds publics. Traditionnellement, **les douanes sont, dans ces pays, en raison de leur capacité à faire rentrer des recettes, « des vaches à lait pour le budget de l'Etat », donc « une source de corruption »**, que les responsables politiques souhaitent garder à leur disposition. Cette observation vaut aussi pour les pays des Caraïbes auxquels la Commission reproche, en s'appuyant sur des travaux de l'OCDE, leur niveau d'imposition excessivement faible, qui génère un avantage concurrentiel injuste et tend à encourager l'existence de services bancaires *off shore*, spécialisés dans le blanchiment. Au total, les APE seront synonymes d'« une purge » fiscale bénéfique, pour l'économie et la morale publique.

Troisièmement, il existe d'importantes marges de manœuvres pour augmenter, par l'impôt, les ressources budgétaires souvent défaillantes de ces Etats. Des études, citées par la Banque mondiale, indiquent que la collecte des droits de douane dans les pays de la COMESA est plus ou moins inférieure de 70 % au revenu potentiel tarifaire ; l'efficacité de la collecte est inférieure à 30 % au Ghana et à 40 % en Guinée-Bissau. Cette institution estime, en conséquence, que, dans la mesure où ces pays n'ont pas de TVA, ils pourraient mettre en place cette taxe pour compenser la perte des recettes douanières.

Enfin, selon la direction générale du commerce de la Commission, **la croissance supplémentaire qu'apporteront les APE compensera les pertes de recettes douanières.**

C'est au tour du rapporteur de présenter les éléments objectifs qui indiquent que ce problème budgétaire est réel pour nos partenaires.

(2) Des tarifs douaniers élevés pour les pays ACP

Les droits de douane restent très élevés dans les pays ACP.

Ainsi, chez certains pays d'Afrique subsaharienne, les tarifs douaniers moyens sont encore deux à trois fois supérieurs à ceux de la plupart des pays en développement. Le tableau ci-

après indique, pour chacune des six régions ACP, la moyenne simple des tarifs appliqués.

DROITS DE DOUANE DANS LES PAYS ACP CLASSES PAR GROUPEMENTS REGIONAUX

	Tarif moyen		Tarif moyen
Afrique centrale		CARIFORUM	
CEMAC		OECS	
Cameroun, République centrafricaine, Congo (Rép.), Gabon, Guinée Equ., Tchad	18.0	Antigua et Barbuda	9.6
Sao Tome et Principe	n.d.	Dominique	9.9
		Grenade	10.5
UEMOA plus Mauritanie		St-Kitts-et-Nevis	9.4
UEMOA		Ste-Lucie	8.9
Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée- Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo	12.0	St Vincent et les Grenadines	9.8
Cap-Vert	n.d.	Bahamas	30.6
Gambie	12.7	Barbades	13.1
Ghana	13.1	Belize	10.5
Guinée	6.5	Guyane	11.0
Libéria	n.d.	Haiti	n.d.
Nigeria	30.0	Jamaïque	7.2
Sierra Leone	14.9	Suriname	17.5
Mauritanie ^(b)	10.9	Trinité-et-Tobago	7.9
		Rép. Dominicaine	8.5
ESA			
EAC		Pacifique	
Kenya, Ouganda	12.3	Iles Cook	n.d.
Burundi	23.4	Timor oriental	n.d.
Comores	n.d.	Fidji	7.3
Congo, Rép. Démocratique	12.0	Kiribati	n.d.
Djibouti ^(a)	30.8	Iles Marshall	n.d.
Erythrée	7.9	Micronésie	n.d.
Ethiopie	18.8	Nauru	n.d.
Madagascar	4.6	Niue	n.d.
Malawi	13.1	Palau	n.d.
Maurice	18.4	Papouasie, N. Guinée	6.0
Rwanda	17.4	Samoa	n.d.
Seychelles	28.3	Iles Salomon	22.2
Soudan	24.5	Tonga	n.d.
Zambie	14.0	Tuvalu	n.d.
Zimbabwe	16.4	Vanuatu	13.8
		SADC	
		SACU	
		Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland	11.4
		Angola	8.8
		Mozambique	12.1
		Tanzanie (aussi membre de l'EAC)	12.3

Source : Extrait de « *Beyond Cotonou : Economic Partnership Agreements in Africa* », Laurence Hinkle, Mombert Hoppe et Richard Newfarmer, Banque mondiale 2005.

Deux raisons majeures expliquent cet état de fait.

D'une part, **les droits de douane constituent les seuls instruments de politique agricole et industrielle** à la disposition de pays pauvres, qui ne disposent que de faibles ressources pour investir dans ces secteurs clefs et sont donc contraints de se contenter de les protéger.

D'autre part, compte tenu de leur situation économique et sociale, caractérisée par un nombre élevé de familles d'agriculteurs, dont la seule perspective est d'assurer leur autosubsistance alimentaire, et par la taille considérable du secteur informel, les taxes à l'importation représentent **un optimum fiscal et budgétaire pour ces pays**.

Le niveau élevé des droits de douane moyens résulte aussi de pratiques consistant, malgré l'existence de tarifs extérieurs communs, à appliquer, de surcroît, des tarifs nationaux, qui s'ajoutent ainsi aux droits de douane « régionaux ».

Ainsi, les membres de la CEMAC, en plus du tarif extérieur commun, conservent des taxes particulières, comme le droit fiscal de la Guinée-équatoriale, lequel varie entre 15 et 40 %, la taxe additionnelle à l'importation de sucre du Tchad, au taux de 25 %, ou les deux taxes additionnelles de 0,25 % appliquées par la République centrafricaine pour financer l'informatisation du ministère des finances.

Du côté de l'UEMOA, le paysage tarifaire est aussi complexe : par exemple, le Sénégal impose une surtaxe de 20 % sur la banane, le riz, les oignons, les pommes de terre et les cigarettes et de 10% sur le sorgho et le millet, ainsi qu'un droit de timbre de 4 % sur toutes les importations⁽⁴¹⁾.

Par conséquent, les taux des droits de douane appliqués, par grandes catégories de produits, sur les importations provenant de l'Union européenne sont élevés, comme l'indique le tableau ci-après, pour les seuls pays d'Afrique subsaharienne.

⁽⁴¹⁾ Ces informations sont extraites d'un document de travail du FMI de janvier 2006, « *Reforming External Tariffs in Central and Western African Countries* », Lobin Doe, WP/06/12 de janvier 2006 du FMI.

TAUX TARIFAIRES AD VALOREM (%) APPLIQUES PAR LES PAYS AFRICAINS AUX IMPORTATIONS EN PROVENANCE DE L'UE										
	BOT	XSC	MWI	MOZ	TZA	ZMB	ZWE	XSF	UGA	XSS
Céréales	25,8	38,8	24,9	2,5	17,5	12,4	6,4	0,5	63,7	11,1
Légumes	25,6	25,6	33	18,8	9,8	11,1	15,8	5,6	27,4	18,4
Graines oléagineuses	38,2	38,2	39,6	2,5	13,3	0	4,9	12,8	63,7	9,8
Sucre	17,1	0,2	0	7,6	0	0	0	8,7	15	0
Coton	34	17,1	42,3	2,5	39,5	0,1	0	0,1	14,9	3,5
Autres cultures	9,2	9,2	37,3	4,1	30,1	5,2	7,8	12,9	5,2	16,6
Cheptel	13	7,3	18,9	12,9	27,2	8,2	4,9	2,4	1	15
Ressources naturelles	28,7	0,1	0,3	7,8	2,5	20,1	13	13,4	11,4	7,6
Agro-industrie	67,1	71,4	32,3	30,5	21,3	16,5	42,9	29,6	18,2	22,9
Industrie légère	25,5	12,1	24,5	21,9	23,5	12,4	21,8	26,8	15,9	20,9
Industrie	23,9	7,2	17,4	9,8	17,1	10,8	14,9	27,3	13,8	14,7
Commerce	0	0	0	0	0	13,3	0	3	0	1,4
Services	0	0	0	0	0	8,5	5	6,8	0	4,1

BOT : Botswana - XSC : Namibie et Afrique du Sud - MOZ : Mozambique - MWI : Malawi - TZA : Tanzanie - ZMB : Zambie - ZWE : Zimbabwe - UGA : Ouganda - XSF : Autres Afrique australe - XSS : Reste de l'Afrique Subsaharienne

Source : Centre africain pour les politiques commerciales de la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU, travail en cours n 22, septembre 2005.

(3) Une dépendance budgétaire élevée à ces tarifs

On comprend dès lors pourquoi les ressources fiscales de ces pays sont très dépendantes des droits de douane. Selon une étude de la Banque mondiale, les recettes provenant des droits de douane représentent, en moyenne, entre 7 % à 10 % des revenus des Etats de l'Afrique subsaharienne⁽⁴²⁾.

En outre, derrière cette moyenne, se cachent des « pics de dépendance » dont l'Europe ne peut pas ne pas tenir compte :

- selon la Banque mondiale, dans la COMESA et la SADC, à l'exception de l'Afrique du Sud, les taxes sur les échanges représentent plus de 10 % du revenu fiscal total. Sur 8 des 24 pays appartenant à ces ensembles, ces taxes représentent plus de 20 % du revenu fiscal total. Ces taxes ne représentent que moins de 2 % du revenu fiscal total pour quatre pays, l'Afrique du Sud, la Namibie, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie ;

- dans région de l'Afrique de l'Ouest, selon les informations communiquées au rapporteur, 46 % du budget en Côte d'Ivoire était

⁽⁴²⁾ « Beyond Cotonou : Economic Partnership Agreements in Africa », étude précitée.

alimenté, avant la crise, par les droits de douane et au Sénégal, les recettes douanières représentent 40 % des recettes fiscales ;

- dans les petites îles, la part des revenus tarifaires dans les revenus fiscaux est de 62 % aux Bahamas et de 54 % dans les Iles Salomon⁽⁴³⁾.

(4) Des pertes de revenu conséquentes

La Banque mondiale a procédé à une synthèse, reproduite ci-dessous, des différentes simulations évaluant les pertes de revenus dans les recettes totales des régions d'Afrique qui résulteraient d'une élimination de tous les tarifs sur les importations provenant de l'Union européenne.

ESTIMATIONS DES PERTES DE REVENUS EN POURCENTAGE DES RECETTES TOTALES DE L'ÉTAT
RESULTANT DES APE

	UNECA (2005)	Nielsen (2005)	Busse et al. (2004)	Karingi et al. (2005)		UNEC A (2004)	Khandelwal (2004)
CEDEAO					ESA		
Bénin	6.7	9.7	8.6		Burundi		6.9
Burkina Faso	6.1	4.2	5.6		Comores		6.3
Cap Vert		21.2	19.8		Kenya		7.7
Cote d'Ivoire	5.6	8.1	4.6		Madagascar		1.9
Gambie		16.7	21.9		Malawi		3.3
Ghana	19.2	7.7	10.3		Maurice		11.8
Guinée		6.2	4.9		Rwanda		10.2
Guinée-Bissau	19.4	4.1	5.6		Ouganda		0.7
Mali	4.5	8.1	3.8		Zambie		4.0
Mauritanie	7.1		6.3		SADC		
Niger	7.6	6.8	3.6		Angola	2.4	
Nigeria	2.3	3.3	2.5		Botswana	0.2	
Sénégal	6.0	7.4	10.7		Lesotho	0.0	
Sierra Leone		8.5			Mozambique	1.5	
Togo	12.5	16.7	7.4		Namibie	0.5	
CEMAC					Swaziland	0.4	
Cameroun				10.6	Tanzanie	2.3	1.1
Congo				11.7			
Tchad				13.6			

Source : Extrait de « *Beyond Cotonou* », étude de la Banque mondiale précitée, utilisant les données de : Commission économique pour l'Afrique de l'ONU (2005), Nielsen (2005), Busse et al. (2004), Karingi et al. (2005), Commission économique pour l'Afrique de l'ONU (2004), Khandelwal (2004), FMI.

⁽⁴³⁾ Chiffres extraits de « *Aid for Trade* », Joseph Stiglitz et Andrew Charlton, rapport pour le secrétariat du *Commonwealth*, mars 2006.

De son côté, la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU a publié, en septembre 2005, un document, qui évalue **les effets, exprimés en millions de dollars, d'APE pleinement réciproques sur les revenus des tarifs douaniers des quatre régions de l'Afrique subsaharienne**. Les tableaux ci-après en sont extraits. Dans la région de l'Afrique orientale et australe, les pays qui subiront les pertes les plus importantes sont le Kenya, le Soudan, Maurice, l'Éthiopie, la République démocratique du Congo et les Seychelles. Au sein de la CEDEAO, le Nigeria perdra 427 millions de dollars, le Ghana 194 millions de dollars et la Côte d'Ivoire plus de 112 millions de dollars. Les membres de la CEMAC qui subiront les pertes les plus importantes sont le Cameroun, la République du Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad. Enfin, s'agissant de la SADC, les effets seront significatifs pour le Botswana et le Swaziland, tandis que pour les pays hors de la SACU, l'Angola perdrait 103,2 millions de dollars, la Tanzanie 32,5 millions de dollars, et le Mozambique 7,6 millions de dollars.

EFFETS SUR LES REVENUS D'UN APE ENTRE L'UE ET LA REGION DE L'AFRIQUE DE L'EST ET L'AFRIQUE AUSTRALE (en dollars EU)	
Pays	Perte de revenu
Burundi	-7 664 911
RDC	-24 691 828
Ethiopie	-55 126 359
Erythrée	-7 385 208
Djibouti	-37 523 124
Kenya	-107 281 328
Madagascar	-7 711 790
Malawi	-7 090 310
Maurice	-71 117 968
Rwanda	-5 622 946
Seychelles	-24 897 374
Zimbabwe	-18 430 590
Soudan	-73 197 468
Ouganda	-9 458 170
Zambie	-15 844 184

EFFETS SUR LES REVENUS D'UN APE ENTRE L'UE ET LA CEDEAO (en dollars EU)	
Pays	Perte de revenu
Ghana	-193 683 365
Burkina Faso	-22 003 937,50
Bénin	-39 523 104
Côte d'Ivoire	-112 236 538
Guinée-Bissau	-1 990 216,50
Sénégal	-80 203 188,50
Niger	-20 487 214
Nigeria	-426 902 557,50
Mauritanie	-14 572 779
Mali	-33 141 747
Togo	-35 471 728

EFFETS SUR LES REVENUS D'UN APE ENTRE L'UE ET LA CEMAC (en dollars EU)	
Pays	Manque à gagner
Cameroun	- 149 256 117
République du Congo	- 75 104 052
Gabon	- 74 302 297
Guinée équatoriale	- 33 914 150
République centrafricaine	- 5 844 950
Tchad	- 26 677 028

EFFETS SUR LES REVENUS D'UN EVENTUEL APE ENTRE LA SADC ET L'UE (en dollars EU)	
Pays	Manque à gagner
Angola	- 103 254 613
Botswana	- 5 232 995
Lesotho	- 256 314
Mozambique	- 7 640 140
Namibie	- 3 831 993
Swaziland	- 811 140
Tanzanie	- 32 490 569

Source : Commission économique pour l'Afrique, Centre africain pour les politiques commerciales, document précité.

Ces résultats conduisent la Commission économique pour l'Afrique à considérer que « *la plupart des pays éprouveront des difficultés, même à court terme, à trouver des moyens de combler les pertes de revenus, d'autant plus que les taxes de substitution se caractérisent par leur faible productivité, tant au plan de l'élasticité qu'à celui de leur efficacité* ». La conclusion est que « *la rapidité avec laquelle les changements d'ordre fiscal et administratif pourront être effectués afin d'augmenter les autres taxes pour combler le déficit est un déterminant majeur de l'applicabilité du principe de réciprocité des APE* »⁽⁴⁴⁾.

Cette observation est très importante, car elle conduit à établir un lien entre le rythme du désarmement tarifaire et celui de la mise en œuvre des réformes fiscales.

Le rapport ajoute que le recours à des impôts sur le revenu et à des taxes sur la consommation « posera des problèmes de croissance et d'équité. Les décideurs devront se résoudre à opter pour l'impôt sur le revenu dont la relation avec la croissance tend à être négative ». Quant aux taxes sur la consommation, elles s'avéreront, par nature, « *probablement plus régressives* ».

Les mêmes conclusions ont été formulées devant le rapporteur par l'ambassadeur de Jamaïque auprès de l'Union européenne, qui s'exprimait sur la situation particulière des pays des Caraïbes. Dans cette région, les petites îles, Antigua, la Grenade, la Dominique, Saint Kitts et Nevis, Sainte Lucie et Saint Vincent, se sont regroupées au sein de l'organisation des Etats des Caraïbes orientales (*Organisation of Eastern Caribbean States*) : la situation fiscale générale de ces pays se caractérise par l'existence d'impôts sur le revenu très faibles, ce qui devrait les forcer, une fois l'APE entré en vigueur, à augmenter, outre cet impôt, la TVA et les impôts fonciers. Or aucun gouvernement ne se résignera facilement à faire un tel choix. Et s'il le fait, les pays éprouveront plus de difficultés à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, les taxes qui devront être augmentées étant celles qui diminuent le bien-être de la population, déjà affecté par la fermeture des entreprises qui ne pourront faire face à la compétition des produits européens.

⁽⁴⁴⁾ « *Effets des accords de partenariat économique entre l'UE et l'Afrique sur l'économie et le bien-être* », Centre africain pour les politiques commerciales, Commission économique pour l'Afrique, travail en cours n° 22, septembre 2005.

Pourquoi ces observations, qui sont de simples évidences, ont-elles tant de mal à se frayer un chemin jusqu'à la Commission ? Serait-ce parce qu'elle ne veut rien entendre de ce qui la détournerait de sa vision dynamique des effets vertueux des APE ?

Outre les graves problèmes politiques, économiques et sociaux que posera la perte des revenus tarifaires, en cas d'APE réciproques, il convient de garder à l'esprit que **les économies africaines subiront, avec ces accords, leur deuxième choc fiscal « imposé » de l'extérieur**, à la suite des réformes structurelles qui ont accompagné le versement des prêts des institutions financières internationales. Après la mise sous tutelle des finances publiques africaines par le FMI, viendra ainsi le temps de la mise sous tutelle par...l'OMC, *via* les APE. Quel pays riche accepterait de subir autant de contraintes sur sa souveraineté ?

b) Le choc sur la balance courante des paiements

Les difficultés que ce choc causera aux économies des pays ACP n'ont été mentionnées par aucun interlocuteur de la Commission. Et pourtant, il s'agit, peut-être, de la menace la plus grave que renferme les futurs APE.

Derrière la réciprocité imposée par les APE, se cache, en vérité, une ouverture unilatérale de l'économie des seuls pays ACP, puisque leurs produits accèdent déjà librement ou quasi librement au marché européen.

Or, tous ces pays connaîtront, à la suite de cette ouverture unilatérale, des problèmes de balance courante des paiements, qui se poseront de deux manières.

D'une part, les pays dont le taux de change peut s'ajuster facilement verront leur monnaie se déprécier. Les prix des produits importés augmentant et ceux des produits exportés diminuant, la **perte des termes de l'échange** qui en résultera entraînera une baisse du revenu réel, une diminution de la capacité de consommation ainsi que de production et, au final, une réduction du bien être de la population.

D'autre part, **les pays ACP ayant un taux de change fixe, ceux de la Zone du franc CFA** par exemple, dont le taux de change est arrimé à celui de l'euro, connaîtront, eux aussi, un déséquilibre de leur balance courante. Mais le seul moyen à leur disposition pour corriger ce déséquilibre consiste à **diminuer les services sociaux rendus ou les prix intérieurs**. Or, comme ces derniers sont rigides, il ne reste que la solution d'un ajustement obtenu par la baisse des salaires, en commençant par ceux des fonctionnaires.

En conclusion, selon un économiste du CEPII, M. Yvan Ducreux, le choc sera *« violent, sans que les pays ACP puissent l'éviter, en raison d'une négociation biaisée »* : en effet, ces derniers devront accepter l'évolution vers la réciprocité, car elle est imposée par les règles de l'OMC et le fait que la dérogation accordée en 2001 par l'Organisation pour préserver les préférences ACP est la dernière du genre. Même les PMA qui ne voudront pas signer un accord, pour éviter un tel choc, y seront contraints, car ils ne pourront pas profiter, dans cette hypothèse, des réductions tarifaires régionales mises en œuvre à la suite de la conclusion de l'APE.

c) Les détournements et destructions des flux commerciaux régionaux

Les travaux de la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU indiquent que, dans un scénario de réciprocité, l'Europe accroîtra ses exportations vers les régions d'Afrique, tandis que le volume des échanges intra régionaux transférés des producteurs africains vers les producteurs européens sera important.

Ainsi, dans le cas d'un APE réciproque avec l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, si le Burundi démantèle ses droits de douane sur les produits importés de l'Union européenne, les courants d'échanges créés au profit de l'Europe atteindront une valeur de 12,4 millions de dollars. Ce détournement d'échanges a deux conséquences négatives : premièrement, il **réduit le bien être du pays**, qui, auparavant, échangeait avec d'autres régions du monde, plus compétitives que l'Europe, et, deuxièmement, il entraîne **une perte considérable pour la communauté économique régionale**, dont une partie des échanges sera détruite par l'augmentation des flux commerciaux avec l'Europe.

Les conclusions sont identiques en ce qui concerne les autres régions d'Afrique étudiées : la CEDEAO, où les producteurs et exportateurs de la zone seront supplantés par ceux de l'Europe, comme le montre la réduction des exportations du reste de la région vers des pays comme le Ghana et Maurice, la CEMAC, où l'Europe augmentera ses exportations d'au moins 25 % et la SADC, qui verra les exportations européennes croître d'au moins 30 % dans des pays comme la Tanzanie et la Swaziland.

Au total, les analyses de la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU montrent que l'augmentation des exportations européennes favorisée par les APE aura un impact négatif sur l'intégration régionale. Par conséquent, les « *APE risquent de compromettre sérieusement les gains acquis jusqu'à présent dans le cadre du processus d'intégration du continent* »⁽⁴⁵⁾.

d) Le choc sur l'agriculture

L'agriculture est capitale pour les pays ACP. Si ce secteur ne produit pas toujours en quantité et en qualité suffisantes pour nourrir toute la population, son maintien conditionne la survie des ménages ruraux, qui parfois représentent la majorité des habitants de ces pays.

L'agriculture, **secteur tout la fois fragile et essentiel**, sera donc en « première ligne » lors de libéralisation des échanges, ce qui aura des conséquences extrêmement négatives.

A l'exportation : des possibilités de gains réduites

Ainsi que l'observe la CNUCED dans son rapport de l'année 2004 sur les PMA, après l'ouverture de l'économie, les pays pauvres peuvent, en théorie, bénéficier du renforcement des prix à l'exportation, à condition qu'ils modifient leurs gammes de produits.

Or ce changement est parfois rendu impossible à cause de conditions structurelles, comme la division du travail par sexe. De plus, la réduction des prix à l'importation des biens de consommation et des biens de production qui suit la libéralisation ne profite guère

⁽⁴⁵⁾ « *Effets des accords de partenariat économique entre l'UE et l'Afrique sur l'économie et le bien-être* », document précité.

aux ménages pauvres, en raison de la part très faible, dans leurs dépenses, de ces importations.

Par ailleurs, les cours de certains produits agricoles et tropicaux, que l'Afrique produit et exporte (elle assurait, en moyenne, sur la période 2000-2004, 69% de la production mondiale de cacao, 13,1 % de la production mondiale de café, 10,1 % de la production mondiale de banane et 8,7 % de la production mondiale de coton) ont connu un effondrement sur longue période.

Entre 1970 et 2000, les cours de produits tels que le sucre, le coton, le café et le cacao, ont enregistré une baisse de 30 % à 60 %, en dollars courants⁽⁴⁶⁾.

Aujourd'hui encore, malgré un relatif et ponctuel raffermissement des cours, voire, à certaines périodes, une envolée (par exemple, le début de l'année 2003 pour le cacao et les années 2002 et 2005 pour le café), ceux des produits tropicaux restent aléatoires et globalement déprimés, selon le constat dressé par l'OCDE dans ses « *Perspectives économiques en Afrique* » pour l'année 2006 : ainsi, le cours du café a atteint en 2005 son niveau de l'année 2000, celui du thé était, en 2005, inférieur de 12 % à son niveau de l'année 2000, tandis que le prix du coton a baissé en 2004, avec des niveaux moyens inférieurs de 2 % à ceux de 2003, puis chuté de 11 % en 2005, entraînant le recul des recettes d'exportations du Mali, du Bénin et du Burkina Faso.

Pour les PMA exportateurs de produits agricoles, les politiques de libéralisation commerciales des années 1980 et 1990, axées sur l'exportation, ont été menées dans un contexte de baisse des cours internationaux. Aussi, **dans le pire des cas, lorsqu'un pays est contraint d'exporter beaucoup pour gagner peu et payer ses importations, selon le rapport de 2004 sur les PMA de la CNUCED, « un appauvrissement lié au commerce sera l'aboutissement du processus ».**

Le rapporteur ne doute pas que la Commission a lu ces analyses. Pourtant...

⁽⁴⁶⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « *Produits de base agricoles, dépendance et pauvreté – Proposition de plan d'action de l'UE* », COM (2004) 89 final du 12 février 2004.

A l'importation : une perte de compétitivité et de revenu pouvant être insoutenable

Dans son dernier rapport sur « *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture* », l'Organisation mondiale des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation, la FAO selon l'acronyme anglais, après avoir étudié les conséquences de la libéralisation du commerce sur 15 pays, considère que la celle-ci peut avoir un effet positif, en raison de la baisse des prix des produits importés⁽⁴⁷⁾.

Ainsi, le revenu des ménages pauvres peut augmenter en chiffre absolu, comme c'est le cas au Chili, pays dans lequel les exploitants agricoles sont peu nombreux et où la plupart des agriculteurs sont salariés. Cependant, « *lorsque l'agriculture représente une part importante des emplois et que les agriculteurs sont indépendants, la perte de revenu des agriculteurs pauvres risque d'annuler tout accroissement du revenu net du fait des produits d'importation dans l'assortiment des biens de consommation essentiels* ». Dans le cas du Sénégal, de la Tanzanie et de l'Ouganda, **la libéralisation s'est traduite par une augmentation des importations de produits alimentaires par rapport aux recettes totales des exportations, c'est-à-dire que la sécurité alimentaire de ces pays, mesurée par la capacité d'importation, s'est dégradée.**

Compte tenu de ces observations, les protections tarifaires qui subsistent chez les pays ACP sont déterminantes pour le maintien d'une production locale dans les pays ACP et, plus généralement, pour le bien-être de leurs populations.

Comme cela a déjà été souligné, ces protections constituent, pour des pays dont les aides agricoles ont été laminées par les conditionnalités imposées par le FMI et la Banque mondiale, leur unique politique agricole.

En particulier, **elles leur permettent de remédier à leur déficit de compétitivité**, face aux producteurs de pays en développement bénéficiant, pour des raisons naturelles et sociales,

⁽⁴⁷⁾ Asie : Chine et Inde ; Amérique latine : Chili, Guatemala, Guyana et Pérou ; Afrique du Nord : Maroc ; Afrique subsaharienne : Cameroun, Ghana, Kenya, Malawi, Nigeria, Sénégal, Tanzanie et Ouganda.

de très faibles coûts, et aux producteurs des pays riches subventionnés.

Tel est le cas de **l'huile de palme produite au Cameroun**, dont le **prix de sortie usine est de 545 dollars la tonne**, alors qu'en position CAF à **Rotterdam, ce produit est vendu à 472 dollars la tonne**.

L'huile de palme camerounaise est donc très chère et peu compétitive par rapport à celle produite en Asie du Sud-Est, pour de nombreuses raisons : rendements faibles de plantations ayant un âge avancé, stress hydrique, vétusté du matériel de transformation, coût des intrants importés et taux d'intérêts élevés, pénalisant les transformateurs. Dans le même temps, les producteurs communautaires d'oléagineux percevaient, en 2003, une aide moyenne par hectare d'environ 83 euros la tonne. Aussi l'avantage comparatif actuel des huiles locales ne tient-il que grâce à la protection tarifaire, qui est de l'ordre de 50 à 54 % avec le tarif extérieur commun de la CEMAC. La suppression des droits de douane appliqués aux produits européens risque donc de remettre en cause cette compétitivité⁽⁴⁸⁾.

Cet exemple est valable pour un grand nombre de productions. L'ONG britannique *Christian Aid*, rencontrée à Londres par le rapporteur, cite l'exemple du Ghana, pays dans lequel la tomate européenne a déjà « *pris possession* » du marché local, tout comme la volaille européenne, qui, même importée, ne coûte que 0,92 livre, contre 1,60 livre pour celle élevée et vendue localement.

En Afrique de l'Ouest, le secteur agricole, qui représente 35 % de la formation du PIB régional, sera l'un des plus exposés aux impacts négatifs à court et moyen terme de l'APE. Selon les simulations nationales disponibles fin mai 2006, la diminution de la valeur ajoutée du secteur des produits animaux au Mali serait de 6 milliards de francs CFA, soit une baisse de 8 % et une perte de débouchés de 37 000 têtes d'animaux. Des pertes similaires sont envisagées au Burkina Faso et au Niger, alors que ces productions sont compétitives sur le plan régional et jouent un rôle essentiel dans la valorisation des zones agro-pastorales du Sahel. Pour la

⁽⁴⁸⁾ « *Filières oléagineuses africaines* », Marie-Alix Monfort, notes et études économiques de la direction des politiques économique et internationale du ministère de l'agriculture et de la pêche, n° 23, septembre 2005.

filière lait, on s'attend au Mali à une contraction de 4 % de la production de lait et à une diminution de la valeur ajoutée de la filière de 3 %.

C'est pourquoi tous les interlocuteurs des pays ACP rencontrés par le rapporteur lui ont fait part de leurs appréhensions concernant les conséquences de la mise en concurrence de l'agriculture européenne, aidée et disposant de hauts rendements, avec les agricultures vivrières locales.

C'est là un point clef : la perte de compétitivité résultant de la baisse des droits de douane aura pour corollaire la déstabilisation, si ce n'est la disparition, d'un secteur de production qui contribue à la sécurité économique et alimentaire des familles les plus pauvres du pays et permet ainsi d'éviter un exode rural « sauvage » vers les villes...ou plutôt les bidonvilles.

Dans un contexte de libéralisation, la voie permettant le maintien des agricultures locales est très étroite, quand elle n'est pas inexistante. L'Europe ne peut ignorer ce problème ; elle doit faire le choix de la défense de la souveraineté alimentaire de ces pays, ce qui passe par le maintien et le développement de leurs agricultures vivrières, destinées aux marchés locaux et régionaux. Dans ce but, *« si l'on veut une agriculture prospère, écrivait M. Eyoum Ngangué dans le n° 195 du Courrier ACP, on la protège... Il faut que les prix des produits agricoles augmentent pour que les paysans aient les ressources nécessaires pour vivre..., il faut briser le cercle vicieux de la colonisation comme, par exemple, au Sénégal : riz importé contre arachide exporté, qui a débouché sur une détérioration des termes de l'échange et consacré la pauvreté des paysans. »*. C'est là une nécessité absolue.

e) *Le risque de désindustrialisation*

Le raisonnement « téléologique » de la Commission sur les effets vertueux du libre-échange peut être contesté avec facilité et, pour cela, le rapporteur utilisera les arguments qui lui ont été présentés par un chef d'entreprise français implanté au Sénégal.

L'emploi salarié, celui qui procure de la stabilité sociale, repose sur les entreprises locales, des PME en situation fragile, car

elles ne sont pas au niveau, technologique et réglementaire, des entreprises européennes.

En outre, en Afrique, en raison de l'absence de réseaux d'infrastructures, l'énergie, l'eau, les transports et l'électricité coûtent cher.

Par conséquent, si le désarmement tarifaire prévu par les APE porte aussi sur les produits finis fabriqués par le tissu industriel local, celui-ci sera **balayé par la concurrence européenne et remplacé par l'économie informelle, le vecteur privilégié des trafics.**

Or l'économie souterraine occupe déjà, en Afrique, une place considérable : selon l'un des interlocuteurs du rapporteur au Sénégal, pays qui compte 10,4 millions d'habitants, les employés déclarés et qui cotisent seraient environ 200 000, sur un total de 4 millions d'actifs. Autre exemple, au Kenya, selon l'ONG britannique *Traidcraft* entendue par le rapporteur, en 1988, 78 % des actifs exerçaient un emploi salarié, mais en 2000, en raison notamment des politiques de libéralisation, cette proportion s'est inversée, puisque 70,4 % des actifs travaillaient dans le secteur informel.

Aussi pour encourager, dans un pays, l'essor d'une classe moyenne composée de citoyens dignes et responsables, ayant des projets d'avenir et éduquant leurs enfants, ces entreprises non concurrentielles doivent-elles préserver leurs protections tarifaires. Autant les biens intermédiaires qui ne sont pas produits localement peuvent voir leurs tarifs baisser, autant les produits finis manufacturés localement et les biens de consommation finale doivent impérativement continuer à bénéficier de taux de droits de douane élevés, égaux, dans le cas du Sénégal, à 20 %.

Par ailleurs, grâce au maintien de ces protections, les entreprises, parce qu'elles continueront de produire, pourront conclure des accords de coopération, notamment par le biais de prises de participation, avec les entreprises communautaires, utiles au développement industriel du pays. **Le co-développement par la création de *joint-ventures* doit être encouragé au lieu d'être réduit à néant par le libre-échange.**

La Commission économique pour l'Afrique de l'ONU a procédé à des simulations sur l'impact économique, en équilibre général, d'un accord de libre-échange entre l'Afrique subsaharienne et l'Europe, qui démontrent que le risque de désindustrialisation est réel. Dans l'hypothèse où l'accord avec l'Europe prévoirait une pleine réciprocité, « *la majorité des industries de l'Afrique subsaharienne connaîtront une réduction de leur production* ». En outre, cette contraction sera « *plus importante dans les secteurs qui passent pour être les bases de l'industrialisation, à savoir les industries de faible et moyenne technologie ; l'industrie lourde ; les textiles et l'habillement. ...Ainsi le risque de désindustrialisation est important si le principe de réciprocité des APE est mis en application* »⁽⁴⁹⁾.

*
* *

Cinq chocs à absorber, cela fait beaucoup pour des partenaires ne disposant pas de moyens suffisants pour amortir, sur le plan économique et social, un tel séisme.

4) L'exemple du Sénégal

En préambule, pour comprendre le défi que pose la négociation d'un régime commercial réciproque à un pays comme le Sénégal, il convient de rappeler quelques chiffres.

Le Sénégal est un PMA, doté, en 2005, d'un PIB par habitant de 735 dollars. L'espérance de vie, selon les chiffres de 2003, les derniers disponibles d'après les « *Perspectives économiques en Afrique* » en 2006 de l'OCDE, serait de 56,6 ans et le taux de scolarisation, tous niveaux confondus, serait de 37 % pour les filles et de 43 % pour les garçons.

⁽⁴⁹⁾ « *Evaluation de l'impact de l'accord de partenariat économique entre la COMESA et l'Union européenne* », Centre africain pour les politiques commerciales de la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU, travail en cours n° 23, septembre 2005.

La plus forte impression que l'état social du pays a laissée au rapporteur est venue de l'observation, à Dakar, du travail de médecins patrouillant dans les rues de la capitale à bord d'un car du Samu social, afin de repérer quelques-uns des enfants des rues, qui, selon des informations plus qu'approximatives, seraient entre 5 000 et 6 000. Ces derniers ont parfois fui volontairement le marabout auquel leurs parents, incapables d'assurer leur avenir, les avaient confiés. Ils ont choisi de devenir des vagabonds de la ville pour échapper aux mauvais traitements, voire aux abus sexuels, de leur « tuteur ».

Au niveau régional, entendu au sens de la région qui négocie l'APE avec la Commission, le Sénégal fait partie de l'ensemble CEDEAO + Mauritanie, une des zones parmi les plus pauvres au monde. Selon une version provisoire, en date du 23 mai 2006, du projet de cadre de référence sur l'accord de partenariat préparé par la région, le nombre de personnes y vivant en dessous du seuil de pauvreté se situe en moyenne à 50 % de la population totale. Le taux de mortalité infantile (de 0 à 1 an) est estimé à 109 pour 1 000, contre 92 pour 1 000 pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.

Sur le plan des échanges, deux produits, les combustibles minéraux et le cacao comptent, en 2005, pour plus de 70 % des exportations totales de la région, qui ne représente que 1,5 % du commerce extérieur de l'Union européenne.

Quant à l'environnement des affaires, selon la Société financière internationale, le Sénégal se classe au 132^{ème} rang des 155 pays classés dans *La Pratique des affaires* que cette organisation a publiée pour l'année 2005.

Dans ces conditions, la négociation de l'APE suscite de multiples appréhensions, constatées chez tous les interlocuteurs du rapporteur : autorités, entreprises et ONG.

Premièrement, la décision de participer à la négociation « n'est pas allée de soi », selon un responsable public, compte tenu des conséquences prévisibles du passage d'un régime non réciproque à un régime réciproque.

En effet, quelles peuvent être les conséquences d'une libéralisation qui, en principe, devrait être entièrement mise en

œuvre 12 ans après le 1^{er} janvier 2008, selon les termes de la feuille de route agréée en 2004 ?

Sur le plan agricole, les producteurs sénégalais se retrouveront dans un face à face avec le plus gros producteur agricole du monde et le plus subventionné. **Cette confrontation se déroulera dans un pays où la population est rurale à 65 % et où celle-ci peine à se nourrir de sa propre production.** Ainsi le Sénégal importe son lait (200 000 tonnes) et son riz (600 000 tonnes). Dans un tel contexte, où se situe l'échange ?

En outre, les producteurs qui voudraient exporter vers l'Union devront satisfaire les normes alimentaires, sanitaires et phytosanitaires européennes, ce qui exige un investissement considérable, pour lequel il n'y pas de capital disponible.

L'harmonisation des mesures sanitaires et des normes techniques au niveau de la CEDEAO et de l'UEMOA est en cours, mais cela nécessite de mener à bien deux exercices difficiles : la création d'un véritable cadre juridique spécifique pour l'Afrique de l'Ouest dans le domaine de la qualité, sur base du prolongement du Règlement de l'UEMOA portant schéma d'harmonisation des politiques sanitaires et phytosanitaires et des obstacles techniques au commerce et le renforcement des trois structures d'accréditation, de normalisation et d'accréditation existantes, afin de leur donner une compétence élargie à l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest.

Sur le plan industriel, le tissu existant repose sur les industries de substitution des importations mises en place depuis plusieurs décennies, si ce n'est depuis l'époque coloniale, avec une forte présence de filiales étrangères. Il ne pourra affronter la concurrence européenne qu'après avoir fourni un immense effort de mise à niveau technologique et réglementaire et renforcé ses capacités commerciales.

Cette mise à niveau doit, selon le patronat sénégalais, être le préalable à tout désarmement tarifaire. Or les financements destinés à accompagner cette adaptation indispensable n'existent pas.

L'appui de l'Europe est donc indispensable, car tout l'appareil productif est concerné, comme d'ailleurs l'agriculture. Le président de la commission de la formation professionnelle du Conseil

national du patronat a mentionné l'existence dans ce domaine d'un programme de coopération financé par la France, mais seulement 60 entreprises en bénéficient, alors qu'il en existe environ 4 000 au Sénégal.

Pour avoir un aperçu de ce que postule la mise à niveau de l'appareil de production agricole et industriel pour l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest, on peut citer ici quelques priorités identifiées par la région, qui n'ont pas été ici reprises *in extenso* :

- dans le domaine agricole, la promotion de l'irrigation, la généralisation de la mécanisation, le recours aux systèmes intensifs de production et le développement d'outils de financement adaptés ;

- dans le domaine de la pêche, la protection de la ressource, avec des politiques régionales de prélèvement, la modernisation des équipements, de la flotte, des infrastructures de stockage et des industries de conservation ;

- dans le domaine industriel, l'acquisition de l'équipement permettant de transformer les produits de l'agriculture, de la pêche, de la forêt et le développement des services appuyant la mise à niveau, comme l'appui-conseil, les banques d'innovation, la formation à la gestion et les laboratoires de contrôle et de qualité.

Parallèlement, **il y a une nécessité absolue de renforcer le niveau d'éducation et de formation de la population**, qui constitue, selon le directeur de cabinet du ministre du commerce, le facteur fondamental de compétitivité d'un pays. Sur ce dernier point, un programme d'aide français soutient la politique de formation professionnelle du pays, mais il ne peut suffire à combler les déficits constatés.

Deuxièmement, l'état d'avancement de l'intégration régionale ne permet pas d'envisager la constitution d'une zone opérationnelle et solide, avant la mise en place de l'APE.

Or la finalisation de l'intégration régionale conditionne la conclusion des négociations avec l'Europe, aussi bien pour le ministère de l'économie et des finances que pour le patronat. Ainsi, dans une déclaration adoptée en décembre 2005, dite de Dakar, par le secteur privé ouest-africain, celui-ci considère comme un

préalable aux APE la réalisation effective du marché commun de la région.

A l'heure actuelle, la seule politique commune de la CEDEAO concerne l'agriculture. En outre, cette entité régionale éprouve des difficultés pour achever la mise en place de son tarif extérieur commun. Le Nigeria, qui représente à lui seul 30 % du commerce de l'Afrique de l'Ouest avec l'Europe, n'a pas encore mis en conformité son tarif avec tous les pays de la région. **Il est prévu que le tarif extérieur commun de la CEDEAO soit opérationnel en 2008, au moment même où l'APE devrait entrer en vigueur.**

Du côté de l'UEMOA, cette organisation a mis en place son tarif extérieur commun en 2000, mais elle a peu avancé dans le respect de ses critères de convergence monétaires, budgétaires, fiscaux et de dette : en 2005, la moyenne de critères satisfaits par les membres de cette région est de 2,5 sur 8, le Sénégal, pour sa part, en respectant 7.

Sur le plan institutionnel, la CEDEAO est « *tout, sauf un cadre organisé* ». L'attention du secrétaire exécutif de cette organisation est presque entièrement monopolisée par le règlement des conflits. Son adjoint se charge les questions d'harmonisation, un travail colossal pour lequel il bénéficie l'appui de deux collaborateurs.

Bref, la CEDEAO, comme l'UEMOA, n'ont pas la capacité de négocier, à quoi s'ajoute une certaine rivalité entre les deux régions : selon le responsable d'une ONG de Dakar, la CEDEAO est censée négocier, mais c'est l'UEMOA qui tire désormais et organise de plus en plus les travaux, dans un sens favorable aux sujets de Singapour...

En ce qui concerne les questions liées au commerce, l'investissement et la concurrence, ainsi que la propriété intellectuelle et les services, ne sont pas harmonisés au niveau de l'UEMOA. Ainsi, au ministère du commerce, il a été précisé que la directive relative à la concurrence n'a pas été transposée dans la législation nationale sénégalaise. Quant au droit de la concurrence, il existe au sein de l'UEMOA, mais fait défaut à la CEDEAO. Enfin, pour les services et l'investissement, c'est « *le désert réglementaire* » au niveau des deux régions.

Troisièmement, toute «l'infrastructure physique», sans laquelle les unions régionales ne sont qu'une construction de papier, reste à mettre en place.

De ce point de vue, l'état des infrastructures de la région est « du niveau du moyen âge ». Pour ne citer que le cas du Sénégal, le système de transport est, d'après l'OCDE, obsolète et mal réparti, avec 80 % des infrastructures concentrées sur seulement 20 % du territoire.

Quatrièmement, ainsi que cela a déjà été dit, le pays ne dispose pas encore d'une étude d'impact sérieuse, qui lui permettra de définir le désarmement tarifaire le plus adapté à ses besoins. Celle-ci sera disponible, au mieux, que 16 mois avant la conclusion des négociations, ce qui rajoute un retard supplémentaire à ceux déjà accumulés dans les négociations avec la Commission.

Cinquièmement, la task force de préparation régionale mise en place par la Commission européenne pour associer, dans les discussions, la direction générale du développement à celle du commerce, « n'apporte rien ». Il s'agit d'une instance de consultation, alors qu'elle devrait être le pendant de l'équipe de négociateurs de direction générale du commerce : c'est là, en effet, que la question des financements par le Fonds européen de développement devrait être abordée, laquelle devrait constituer, à égalité avec le libre-échange, le deuxième pilier des APE.

Ce jugement porté sur la *task force* est unanimement partagé par les interlocuteurs des pays ACP rencontrés par le rapporteur, qui rejoint celui selon lequel la direction générale du commerce est la seule à négocier et domine, *de facto*, le volet développement, clairement relégué au second plan.

Sixièmement, et dernièrement, après ce catalogue, présenté à grands traits, des difficultés auxquelles est confronté le Sénégal pour négocier un APE, le rapporteur n'a pu que comprendre les raisons qui ont conduit les personnalités qu'il a rencontrées à Dakar à lui affirmer que l'Europe et ses partenaires doivent se préparer à ne pas respecter l'échéance de fin 2007.

5) Des perspectives encore assombries par deux autres chocs économiques à venir

a) Les effets des baisses tarifaires décidées dans le cadre l'OMC sur les préférences accordées aux pays ACP

L'avenir économique des pays ACP se joue non seulement avec les APE, mais aussi à l'OMC.

En effet, les pays ACP ont tout à craindre de l'issue, même lointaine, des négociations multilatérales sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles et industriels, quand bien même ceux d'entre eux qui sont PMA seraient exemptés, en vertu de l'annexe F de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, de tout engagement de réduction de leurs droits de douane.

En ce qui concerne l'agriculture, les pays ACP, et surtout les pays d'Afrique subsaharienne, peuvent légitimement penser qu'ils seront les perdants de la libéralisation des échanges qui sera décidée à l'OMC.

Toutes les études sérieuses effectuées sur le sujet montrent que celle-ci ne profitera qu'aux membres de l'Organisation les plus compétitifs, c'est-à-dire aux pays émergents et aux pays développés, en particulier les membres du groupe de Cairns (dont font partie l'Argentine, l'Australie, le Brésil et la Nouvelle-Zélande).

Le tableau ci-après est extrait d'une étude du CEPPI réalisée pour le compte de la Délégation pour la planification du Sénat, qui simule l'impact, pour différents groupes de pays, de l'application de la formule de réduction proposée en mars 2003 par M. Stuart Harbinson.

On constate que pour l'Afrique subsaharienne, l'écart serait positif au niveau des termes de l'échange, mais de seulement +0,01 %. Quant au revenu réel, il baisserait, de -0,03%.

EFFETS DE LA LIBERALISATION AGRICOLE
(PROPOSITION HARBINSON)

Zones classées selon l'écart de revenu réel	Exportations agricoles (en volume)		Termes de l'échange	Revenu réel
	Niveau initial (en millions de \$)	Écart en %	Écart en %	Écart en %
UE à 25	61 642	2,7	0,09	0,14
Etats-Unis	69 969	0,8	0,39	0,05
Groupe de Cairns (développés)	38 875	12,8	0,27	0,04
Groupe de Cairns (en dévt)	54 934	10,4	0,17	0,00
Afrique subsaharienne	12 420	4,7	0,01	-0,03
Méditerranée	8 304	8,8	-0,57	-0,16

Source : D'après le rapport d'information n°120 de MM. Jean-Pierre Placade et Daniel Soulage, « Libéraliser les échanges commerciaux : quels effets sur la croissance et le développement ? », 7 décembre 2006.

En outre, la libéralisation multilatérale des échanges agricoles et industriels aura, mécaniquement, **un impact négatif sur la marge préférentielle** des pays ACP.

Selon le CEPPII, le problème de l'érosion des préférences devrait être limité sur un nombre restreint de pays pauvres. Il reste que les travaux de cet organisme montrent que l'impact de deux scénarii de réductions tarifaires sur les niveaux de préférences réels, en tenant compte de la spécialisation des pays, serait très prononcé.

Dans premier scénario, la formule Harbinson est appliquée pour les produits agricoles et les tarifs industriels sont réduits de 50 %, tandis que dans le second scénario, 2 % des lignes tarifaires, classées comme sensibles, bénéficient d'une réduction tarifaire de 15 %.

Les résultats des simulations indiquent que la « compression » de la marge préférentielle réelle des pays ACP peut être parfois spectaculaire : par exemple, pour le Lesotho, celle-ci passe, dans le secteur agricole, de 24,9 % à 3,2 %, dans le premier scénario, et à 7,7 % dans le second.

**SIMULATION DE L'IMPACT D'UNE BAISSSE TARIFAIRE SUR LA MARGE PREFERENTIELLE
DE CERTAINS PAYS ACP**

Pays	Marge préférentielle initiale		Scénario 1		Scénario 2	
	Agri.	Indus.	Agri.	Indus.	Agri.	Indus.
Belize	3.8	3.7	0.3	2.3	2.6	3.3
Bénin	5.3	1.1	2.6	- 0.5	2.0	0.5
Botswana	1.7	0.9	1.0	- 0.7	2.1	0.3
Burkina Faso	5.9	0.9	2.6	- 0.8	1.9	0.3
Dominique	5.1	0.8	- 0.9	- 0.8	5.1	0.2
Erythrée	1.9	1.5	- 3.1	- 0.1	0.5	0.9
Gambie	15.9	2.5	2.1	1.0	2.1	2.0
Guyane	7.6	1.5	- 0.7	- 0.1	1.3	1.0
Kiribati	4.8	1.6	0.5	- 0.8	1.0	0.2
Lesotho	24.9	6.9	3.2	5.3	7.7	6.3
Mali	6.4	0.7	3.1	- 0.9	2.4	0.1
Malawi	4.9	3.0	3.6	1.3	2.6	2.4
Rép. dominicaine	2.0	4.2	1.5	2.6	2.1	3.7
Soudan	3.3	0.6	- 2.7	- 1.4	- 2.1	- 0.3
Togo	2.7	0.9	2.0	- 0.7	1.3	0.3
Vanuatu	3.9	0.9	0.6	- 1.1	3.8	0.0
Zimbabwe	1.8	1.8	2.2	0.2	1.6	1.2

Source : CEPII, *Working Paper* n° 14, précité.

La très faible capacité d'ajustement de ces pays, résultant notamment de la faible efficacité des marchés financiers, des obstacles posés à la mobilité du travail et de l'absence de filets de sécurité et de politiques de formation, impose de fournir une compensation à ces pays.

Ce sera l'un des devoirs de l'Europe à l'OMC : elle devra exercer une pression suffisante pour obtenir l'adoption d'un « paquet » d'assistance technique au commerce qui comprenne des aides compensatoires, permettant de couvrir la perte de revenus induite par l'érosion des préférences. Si elle ne le peut pas, alors il n'est d'autre voie que de bloquer le processus.

Il ne serait pas acceptable que les pays développés et émergents refusent de s'acquitter de cette obligation compensatrice, au motif que cette aide ne serait pas du ressort de la « collectivité » OMC.

Cet argument n'est pas recevable : si le *Trade Integration Mechanism* du FMI a été créé, à la suite d'un engagement pris par cette institution avant la Conférence ministérielle de l'OMC de Cancun, pour traiter spécifiquement du problème de l'érosion des préférences, cet instrument n'a, en réalité, qu'une utilité très limitée. Ainsi, à Genève, il a été précisé au rapporteur que seuls les

Bengladesh et l'île Maurice en ont bénéficié. En outre, et cela est plus important, ce mécanisme ne propose que des prêts, non une subvention. Or, **il serait scandaleux qu'après avoir subi les conséquences des baisses tarifaires multilatérales, les pays ACP soient, de surcroît, obligés d'emprunter auprès du FMI une aide destinée à amortir ce choc. Et à s'endetter plus encore.**

Dans cette perspective, la proposition du Prix Nobel d'économie, M. Joseph Stiglitz, consistant à créer une « facilité mondiale pour le commerce », gérée par la Banque mondiale, doit être soutenue.

Ce nouveau mécanisme, qui répondrait aux besoins d'ajustement et développerait les capacités des PMA, reposerait sur des engagements pouvant donner lieu, en cas de non respect de ces derniers, au dépôt de plaintes à l'OMC. Il serait financé par trois types de contributions :

- une contribution équivalant à 0,05 % du PIB des pays industrialisés avancés ;

- une première contribution additionnelle de ces derniers, qui serait calculée à partir d'un petit pourcentage de la valeur de leurs exportations vers les PMA et prélevée sur leurs recettes générales ;

- une deuxième contribution additionnelle d'un montant égal à 5 % de toutes les formes de subventions agricoles et à 15 % de toutes les ventes d'armes aux pays en développement⁽⁵⁰⁾.

Le rapporteur pense qu'une telle facilité devrait être étendue à tous les pays vulnérables susceptibles d'être affectés par l'érosion des préférences, ce qui engloberait une catégorie plus large que celle des PMA et permettrait d'inclure les partenaires ACP.

Cependant, une politique de compensations, aussi généreuse soit-elle, ne suffira pas à respecter notre contrat moral auprès des pays ACP.

En effet, les conséquences négatives qu'entraînera l'érosion des préférences pour les pays ACP imposent de **trouver, dans le**

⁽⁵⁰⁾ « *Aid for Trade* », rapport précité préparé pour le secrétariat du *Commonwealth*.

cadre du Cycle de Doha, des « portes de sortie tarifaire » à ces avantages commerciaux. Cela doit se faire de deux manières :

- définir à l'OMC une liste de produits spéciaux qui permette aux pays ACP, grâce au traitement tarifaire favorisé que l'accord-cadre conclu à Genève le 1^{er} août 2004 prévoit d'appliquer à ces biens, de préserver les préférences qui s'y attachent. Ce point sera abordé dans la seconde partie du présent rapport, lorsque la position que doit adopter l'Europe à l'OMC à l'égard des pays ACP sera examinée ;

- négocier en parallèle de « bons » APE, reconnus à l'OMC, qui incorpore ces préférences, pour ôter aux pays latino-américains l'envie d'aller contester, devant l'Organe de règlement des différends, certains avantages, comme ceux prévus par les protocoles « banane » et « sucre ».

b) Les enjeux posés par la croissance chinoise et indienne

Les conséquences de ce nouveau phénomène, déjà évoqué ci-dessus, de la mondialisation seront, pour les pays ACP, immenses : ces derniers, comme toutes les autres régions du monde, ne peuvent échapper au bouleversement économique, sans précédent, que représente l'arrivée de deux géants, disposant d'un « réservoir » illimité de main d'œuvre et d'importantes capacités technologiques.

Ainsi, du côté de la Chine, les exportations de ce pays vers l'Afrique ont, d'après la direction générale du commerce de la Commission, augmenté de 50 % en 2004 et de 60 % en 2005.

Au plan mondial, les effets de cette percée se sont faits sentir lors du démantèlement des quotas sur les importations textiles, le 1er janvier 2005, conformément à l'Accord sur le textile et les vêtements, dit « accord multifibres », de 1994.

Ce dernier a coïncidé avec une croissance exponentielle des exportations chinoises, qui évincent ou mettent en difficulté, outre la filière textile des pays développés, tous les pays producteurs du Sud, que ce soit en Asie (Bangladesh), au Maghreb (Maroc et Tunisie) dans les pays d'Amérique latine et...les pays ACP. Si l'on prend le cas de Maurice, dont le textile est la seconde spécialité, après le

sucré, l'expiration de l'accord multifibres a eu pour conséquences une baisse de 30 % de l'activité du secteur et une perte de 25 % des emplois.

La pression concurrentielle exercée par l'Inde et la Chine entraîne donc une déstabilisation, à l'échelle du globe, des filières employant une main d'œuvre peu qualifiée, à laquelle s'ajoute un deuxième phénomène, extrêmement préoccupant pour nombre de pays riches et pauvres, la baisse du prix des produits manufacturés.

Tels sont les aspects négatifs de la grande perturbation en cours. Mais celle-ci se traduit aussi par l'augmentation du prix des matières premières, en termes réels. **Aussi l'Afrique, parce qu'elle est exportatrice de matières premières, devrait-elle profiter de ce « super-cycle », qui lui donne l'opportunité de financer la diversification de ses économies.**

Comme le note le dernier rapport de l'OCDE sur les perspectives économiques de l'Afrique, cette dernière *« pour ne pas rester confinée dans le secteur vulnérable et peu prometteur des matières premières, ... se doit de gérer judicieusement les recettes providentielles du redressement actuel des cours »*. Parallèlement, les bailleurs, afin d'aider l'Afrique à exploiter la demande de la Chine en produits tels que les légumes, les fruits ou le café ou le thé, devront soutenir les investissements, l'assistance technique et le renforcement des capacités dans l'agriculture, *« un soin particulier »* devant être accordé *« à la participation collective des petits exploitants sur ces nouveaux débouchés »*.

B. Un risque inacceptable de remise en cause des Objectifs du Millénaire pour le Développement

Les remarques précédentes conduisent à une conclusion évidente : le libre-échange brutal constitue une menace pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au sein des pays ACP.

Cette crainte a d'ailleurs été souvent exprimée devant le rapporteur, sauf à la Commission.

Cette perspective est insupportable. Comment peut-on accepter en effet que le premier donneur d'aide publique au développement sur le plan mondial (la Communauté et les Etats membres ont versé 34,5 milliards euros d'aide en 2004, ce qui représente 0,36 % du revenu national brut de l'Europe) défasse par sa politique commerciale ce que tente de construire sa politique de coopération ?

Pourtant, nous en sommes là et contribuons ainsi à aggraver un contexte se caractérisant, d'une part, par un effort d'aide insuffisant de la part des pays riches et, d'autre part, par des progrès vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement lents, voire inexistantes.

En outre, cette « contribution » négative de l'Europe à une politique mondiale de développement qui marque le pas est renforcée par la tournure prise par la programmation des crédits du 10^{ème} Fonds européen de développement (FED) pour la période 2008-2013.

En effet, l'instrument financier de la coopération avec les pays ACP semble tourner le dos à une politique « classique » d'appui au capital humain, social et physique de nos partenaires pour concentrer ses interventions sur la préparation de ces derniers au libre-échange. **La dérive est telle qu'on peut penser que l'exercice de programmation du FED a pour objectif premier d'inciter les pays ACP à signer à temps les APE.**

1) Des engagements pourtant clairs et pris au plus haut niveau

a) Au niveau international : la Déclaration du Millénaire de septembre 2000 a été suivie d'un effort d'aide réel, mais qui doit être relativisé

(1) Un Pacte pour le XXIème siècle

La Déclaration du Millénaire est la **Magna Carta du développement**. Adoptée sous la forme d'une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU, le 8 septembre 2000, elle fixe huit grands objectifs :

- réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, ainsi que la proportion de la population qui souffre de la faim ;

- assurer d'ici à 2015 l'éducation primaire pour tous ;

- éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard ;

- réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, la mortalité des enfants de moins de cinq ans ;

- réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle ;

- arrêter d'ici 2015 la propagation du VIH/SIDA et commencer à inverser la tendance actuelle, et, d'ici à 2015, maîtriser le paludisme et la tuberculose et commencer à inverser la tendance actuelle ;

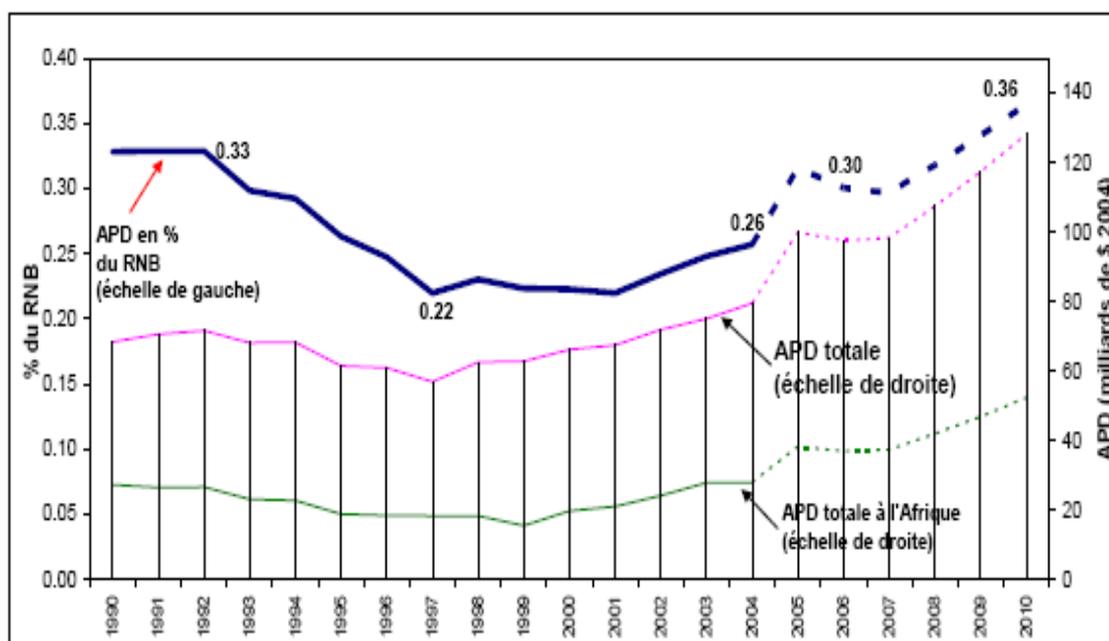
- intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales ;

- mettre en place un partenariat mondial pour le développement, qui comporte des objectifs en matière d'aide publique au développement, d'accès aux marchés des pays riches et de viabilité de la dette.

(2) Une aide publique au développement de moitié plus faible que le niveau des années 1960

Pour la première fois, ces engagements, après la tenue de la Conférence internationale sur le financement du développement de Monterrey de mars 2002, se sont traduits par une augmentation de l'aide publique au développement (APD) des pays riches, que retrace le graphique ci-après, publié par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Graphique 3 : APD nette des membres du CAD de 1990 à 2004 et simulations du Secrétariat du CAD jusque 2006 et 2010



Source : Comité d'aide au développement de l'OCDE, avril 2006.

Ce graphique montre que l'aide a stagné autour de 60 milliards de dollars par an durant les années 1990, puis qu'elle a augmenté jusqu'à atteindre 79,5 milliards de dollars en 2004. Depuis lors, elle se place sur une tendance qui, à condition que tous les engagements pris en 2005 soient tenus, y compris le doublement de l'aide à l'Afrique annoncé par le sommet du G8 de Gleaneagles de juillet 2005, devrait **permettre d'atteindre, en 2010, un niveau d'APD de 130 milliards de dollars, en termes réels**, ce qui représenterait 0,36 % du RNB des membres de l'OCDE. Au total, l'APD des membres du CAD devrait progresser de près de 50 milliards de dollars en termes réels entre 2004 et 2010.

L'effort engagé est toutefois moins important qu'il n'y paraît. L'OCDE rappelle que **l'essentiel de cette augmentation est dû aux allègements de dette**, notamment à ceux consentis dans le cadre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (initiative dite PPTE, adoptée par le Sommet du G8 de Cologne de 1996).

Aujourd'hui, 28 pays ont bénéficié de programmes de réduction de la dette, dont 25 en Afrique, pour un allègement total

du service de la dette, exprimée en valeur actuelle nette, de 38,2 milliards de dollars ou 56,4 milliards de dollars en termes nominaux⁽⁵¹⁾.

A cela s'ajoute l'initiative d'allègement de la dette multilatérale, qui doit permettre, en 2006, d'annuler, au profit de 19 pays, dont 13 d'Afrique, 100 % du stock de la dette multilatérale contractée auprès de la Banque mondiale, du FMI et de la Banque africaine de développement⁽⁵²⁾. L'ensemble de ces annulations devrait concerner 55 milliards de dollars de dette.

Car les pays pauvres sont toujours aussi riches...des prêts qu'ils doivent rembourser aux institutions financières internationales ou aux pays développés. A cet égard, on ne peut que regretter que la proposition de résolution de notre collègue Georges Hage et de l'ensemble de ses collègues constituant le groupe des député(é)s communistes et républicains tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'état de la dette des pays en développement à l'égard de la France, sur les conséquences pour le développement de ces pays et sur les perspectives d'annulation de la dette ait été rejetée par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale le 25 janvier 2006⁽⁵³⁾. Le rapport relève que le stock de dette des pays en développement était, en 2002, de 2 400 milliards de dollars, dont 460 milliards de dette multilatérale.

Autre élément chiffré démontrant le caractère trompeur de l'augmentation de l'APD : entre 2004 et 2005, le ratio d'APD/RNB pour les membres du CAD est passé de 0,26 % à 0,33 %, principalement en raison d'une augmentation de 400 % de l'aide sous forme de dons d'allègement de la dette. Les remises de dette se sont élevées notamment à environ 14 milliards de dollars pour l'Irak et à un peu plus de 5 milliards de dollars pour le Nigeria. Il est

⁽⁵¹⁾ Pays ayant atteint le point d'achèvement : Bénin, Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie et Zambie ; pays ayant atteint le point de décision : Burundi, Cameroun, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Malawi, République démocratique du Congo, Sao Tome et Principe, Sierra Leone et Tchad.

⁽⁵²⁾ Sont éligibles les pays ayant atteint le point d'achèvement, soit 17 des 18 pays post PPTTE, sauf la Mauritanie, au motif que ses performances économiques et sa gestion se sont détériorées. S'y ajoutent deux pays non-PPTTE, le Cambodge et le Tadjikistan.

⁽⁵³⁾ Rapport n° 2812 fait au nom de la commission des affaires étrangères par M. Jacques Godfrain sur la proposition de résolution n° 2045 et publié le 3 février 2006.

certain que la première opération n'a que peu de chose à voir avec le développement, et encore moins avec les OMD.

Ainsi l'effort constaté est plus relatif qu'absolu.

De plus, il devient anecdotique lorsqu'il est placé dans une perspective historique.

En effet, si l'on tient compte du passé, la situation actuelle est beaucoup moins flatteuse pour les pays développés.

Comme on peut le constater avec l'OCDE, même si tous les engagements des membres du CAD étaient respectés, le niveau d'APD projeté pour 2010, soit 0,36 % du RNB des pays du CAD, ne serait que marginalement supérieur aux niveaux de 1980-1982 (0,33 %) et toujours insuffisant par rapport aux besoins estimés de financement pour atteindre les OMD d'ici 2015.

De son côté, le PNUD, dans son dernier rapport sur le développement humain, note que *« l'aide par habitant a chuté en 1990 de 24 dollars à 12 dollars en 1999 en Afrique subsaharienne. En 2003, elle s'élevait juste en dessous du niveau de 1990 »*. Pour les pays membres de l'OCDE, ajoute cet organisme onusien, la *« moyenne pondérée de l'aide en pourcentage du RNB est d'un tiers plus faible qu'au début des années 1980 et de moitié plus faible que le niveau des années 1960 »*.

Or cela fait 37 ans que la Commission pour le développement international, présidée par l'ancien premier ministre du Canada, M. Lester Pearson, a demandé aux pays donateurs de consacrer 0,7 % de leur produit national brut à l'APD. Comme l'observe le rapport, publié en 2001, du groupe de haut niveau sur le financement du développement, présidé par l'ancien Président du Mexique, M. Ernesto Zedillo, si tous les membres du CAD respectaient cet objectif, l'aide augmenterait d'environ 100 milliards de dollars par an, ce qui permettrait d'atteindre les OMD, mais aussi de financer la création de biens collectifs mondiaux et d'assurer des apports plus satisfaisants d'aide pour le décollage des pays en développement.

Pour la réalisation des seuls OMD, les estimations du Projet du Millénaire, figurant sur le site Internet du PNUD, indiquent que le

coût de la réalisation des OMD dans tous les pays atteint 121 milliards de dollars en 2006, ce chiffre passant à 189 milliards de dollars en 2015. Le niveau plausible du montant total de l'APD, nécessaire pour atteindre les OMD sera, durant les 10 prochaines années, de 135 milliards de dollars en 2006, pour s'élever à 195 milliards de dollars en 2015. Par conséquent, les « *donateurs devraient se préparer à doubler, entre 2006 et 2015, par rapport aux niveaux actuels, le rapport de leur APD à leur PNB* ».

Pour souligner l'effort qui reste à accomplir, le rapporteur souhaite rappeler qu'il y a bientôt 50 ans, le 5 juin 1947, le secrétaire d'Etat américain, M. George Marshall, prononçait devant l'auditoire de la plus prestigieuse des universités des Etats-Unis, les mots suivants : « *Les habitants de ce pays sont loin des parties troublées de la planète et il leur est difficile de comprendre la situation critique et les réactions consécutives des peuples en longue souffrance, et l'effet de ces réactions sur leurs gouvernements, en relation avec nos efforts pour promouvoir la paix dans le monde. La vérité fondamentale est que les besoins de l'Europe surpassent tellement sa capacité à payer qu'elle doit recevoir une aide supplémentaire substantielle ou bien elle sera confrontée à une détérioration économique, sociale et politique d'une extrême gravité.* » Le PNUD observe que, durant les trois années qui ont suivi le discours prononcé à Harvard, les Etats-Unis ont transféré 13 milliards de dollars d'aide à l'Europe, soit plus de 1 % de leur PIB.

Si le contexte stratégique qui a conduit l'Amérique à adopter le « Plan Marshall » a changé, le monde d'aujourd'hui connaît encore de vastes zones en « *situation critique* », abritant des « *peuples en longue souffrance* » : leur existence doit nous rappeler ce qu'est notre devoir.

Aussi l'engagement des pays riches doit-il rester total : **atteindre, grâce à l'aide, les cibles fixées par les OMD revient à agir sur les conditions politiques et sociales qui favorisent la violence ou le désordre international**, sous toutes leurs formes, guerre civile, terrorisme ou délitement des Etats, qui souvent précède leur implosion.

Sur ce dernier point, le ministère du développement international du Royaume-Uni, en s'appuyant sur les *Policy and Institutional Assessments* de la Banque mondiale a recensé **46 « Etats fragiles »** durant la période **1999-2003**, incapables d'assurer leurs fonctions essentielles, parmi lesquels il a compté, **33 pays ACP**, soit le tiers du total⁽⁵⁴⁾.

(3) Des objectifs gravement compromis pour l'Afrique qui ne pourrait atteindre certains d'entre eux qu'en 2115

Le temps presse, en effet, surtout en Afrique : le retard pris par cette région pour la réalisation des OMD, par rapport à toutes les autres, constitue, à l'échelle du globe, **une catastrophe humanitaire « à retardement »**.

Le dernier rapport de l'OCDE sur « *Les perspectives économiques de l'Afrique* », qui a procédé à des calculs sur la base des estimations fournies par le PNUD en 2005, contient, en ne tenant compte que des OMD les plus emblématiques, les indications suivantes.

➤ Si les tendances se poursuivent, **aucun des pays d'Afrique subsaharienne, à l'exception de Maurice, n'atteindra l'objectif de réduction de moitié de la population vivant avec moins de un dollar par jour**. L'extrême pauvreté concerne plus de 50 % de la population au Burundi, en Gambie, à Madagascar, au Mali, au Niger, au Niger, en RCA, au Rwanda, en Sierra Leone, au Tchad, en Zambie et au Zimbabwe, pour ne citer que ces pays. Selon le PNUD, la part de l'Afrique subsaharienne dans la pauvreté mondiale, mesurée par le seuil de un dollar de revenu par jour, augmentera de 24 % aujourd'hui à 41 % en 2015.

➤ Seulement 15 pays d'Afrique subsaharienne devraient atteindre l'objectif de réduction de l'incidence de la faim, le Ghana étant le seul pays de la région à l'avoir réalisé. En 2015, si la tendance se poursuit, 60 % des 670 millions de personnes souffrant

⁽⁵⁴⁾ L'Angola, le Burundi, le Cameroun, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Erythrée, la Dominique, la Gambie, les îles Salomon, la Guinée, la Guinée Bissau, le Guyana, Haïti, le Kenya, Kiribati, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, la Papouasie Nouvelle-Guinée, République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Tchad, Sao Tomé, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, Tonga, le Togo, Vanuatu et le Zimbabwe. Liste extraite de « *Why we need to work more in fragile states* », *Department for International Development*, janvier 2005.

encore de la malnutrition dans le monde vivront en Afrique subsaharienne.

➤ Seuls Le Cap-Vert et les Seychelles ont atteint l'OMD concernant le taux de scolarisation dans le primaire et seulement sept autres pays d'Afrique subsaharienne devraient y parvenir dans les délais (Afrique du Sud, Guinée équatoriale, Lesotho, Maurice, Rwanda, Sao Tome et Togo). **En 2015, 19 millions d'enfants ne seront toujours pas scolarisés** dans les pays situés au sud du Sahara.

➤ L'objectif d'égalité des sexes dans le primaire est atteint par douze pays d'Afrique subsaharienne, tandis que 22 autres pays sont sur la bonne voie. Cependant, en 2015, selon les projections, 9,6 millions de filles ne seront toujours pas scolarisées dans le primaire en Afrique subsaharienne. D'autre part, seuls 9 pays d'Afrique subsaharienne ont réalisé l'OMD d'égalité des sexes fixé pour le secondaire (Afrique du Sud, Botswana, Cap-Vert, Lesotho, Maurice, Namibie, Rwanda, Seychelles et Swaziland), tandis que seulement sept autres pays (Ghana, Kenya, Malawi, Nigeria, Sao Tome et Principe, Zambie et Zimbabwe) sont sur la bonne voie.

➤ Seuls six pays d'Afrique subsaharienne devraient être en mesure d'atteindre l'OMD de réduction des deux tiers de la mortalité infantile (Cap-Vert, Comores, Erythrée, Gabon, Gambie et Namibie). Par ailleurs, les Comores et les Seychelles seraient les seuls pays d'Afrique subsaharienne en mesure de réaliser l'OMD de réduction des trois quarts de la mortalité maternelle.

➤ Sept pays ont atteint l'objectif de maîtrise du paludisme. En outre, aucun pays n'a réussi de réduire de moitié la propagation de la tuberculose. Enfin, les deux tiers des séropositifs dans le monde viennent d'Afrique.

D'après le PNUD, **cette région du monde ne devrait atteindre, si les tendances actuelles se confirment, les objectifs concernant la santé infantile et maternelle qu'en 2115, avec un siècle de retard.** Par ailleurs, 24 pays d'Afrique subsaharienne ont enregistré un recul par rapport à au moins un des OMD concernant la mortalité infantile, la scolarisation, l'égalité entre les sexes et l'éducation, ainsi que l'eau et l'assainissement.

Ce « décrochage » de nos partenaires d’Afrique n’est pas tenable. Il constitue, avec le changement climatique, le plus grand défi posé à la stabilité de notre planète : **si nous ne réussissons pas à organiser, maintenant, le développement de cette région, elle sera à l’épicentre de la dérive sociale accentuée des continents**, avec les conséquences que cela implique en termes de flux migratoires, de tensions entre très riches et très pauvres et de déchirures entre les civilisations et les religions.

Notre devoir moral ainsi que notre intérêt politique et stratégique sont de remédier aux causes économiques et sociales de cette dérive.

b) *Au niveau communautaire*

Commençons par rappeler la doctrine européenne en matière d’aide au développement, laquelle est conforme aux engagements souscrits par l’ONU.

Elle est codifiée dans un document de référence, la Déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l’Union, intitulée « Le Consensus européen ».

Adopté en décembre dernier par le Conseil européen, ce texte précise que l’« *objectif primordial – qui recouvre tous les autres – de la coopération au développement de l’Union européenne est l’éradication de la pauvreté sur fond de développement durable notamment en s’efforçant de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement* » (paragraphe 5). Elle reconnaît qu’en « *réalisant les OMD, on favorise ainsi la paix et la sécurité à long terme tant au niveau collectif et individuel* ».

Sur le plan régional, la Stratégie pour l’Afrique, adoptée par le même Conseil européen, laquelle fixe au partenariat entre l’Europe et le continent africain un cadre de référence pour les relations entre les deux régions d’ici à 2015, confirme et complète cet engagement, en affirmant qu’elle « *visé essentiellement à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement et à promouvoir la sécurité et la bonne gouvernance en Afrique* ».

Ces textes doivent être salués : non seulement, ils concrétisent nos engagements onusiens, mais, ils donnent un visage à l'Europe politique, en lui faisant assumer un rôle positif dans le monde, à la mesure de sa puissance commerciale, économique et financière.

En effet, il doit être exigé de l'Europe qu'elle devienne un acteur de dimension mondiale dans le domaine du développement, en devenant le deuxième pilier de cette politique, aux côtés de la Banque mondiale.

Cependant, on doit constater que la politique d'aide au développement de l'Europe est **la victime d'un double décalage**.

Le *premier décalage* se situe au niveau des concepts. Le « Consensus européen » assigne un rôle central aux OMD, mais fixe, dans le même temps, un champ d'action trop large à la politique de développement de l'Union européenne. Or cela donne une impression de dispersion, laquelle ne convient guère à un acteur de rang mondial : ainsi, après avoir évoqué les OMD, le document énumère neuf domaines d'intervention principaux, le commerce et l'intégration régionale venant en premier, tandis que le développement humain et la cohésion sociale arrivent en, respectivement, huitième et neuvième position.

Cette confusion des genres est regrettable : elle n'est pas digne d'un acteur de dimension mondiale, car ce dernier se reconnaît précisément à sa capacité de hiérarchisation des objectifs, entre ceux de premier rang et ceux de second rang.

De plus, la première place occupée dans ce document par le commerce et l'intégration régionale peut laisser croire que les rédacteurs du document pensaient davantage aux APE qu'aux objectifs « classiques » de la coopération. Ce « lapsus » est révélateur d'une politique de développement qui peine à trouver ses véritables « fondamentaux », alors que ces derniers devraient être évidents.

Le *second décalage* se situe entre les ambitions affichées et les moyens. Certes, un *satisfecit* peut être donné à l'effort d'augmentation du montant de l'APD des Vingt Cinq, qui est significatif. Ainsi, selon la Commission, l'APD annuelle de l'Union pourrait être portée de 46 milliards d'euros en 2006 à 66 milliards

d'euros en 2010. Le tableau-ci après retrace l'évolution du montant de l'APD entre 2004 et 2005 pour tous les membres du CAD, ce qui fait ressortir l'ampleur de l'effort européen.

AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT NETTE EN 2005 (DONNEES PRELIMINAIRES)

Pays	2005		2004	
	APD Millions de USD	APD/RNB %	APD Millions de USD	APD/RNB %
Allemagne	9 915	0,35	7 534	0,28
Australie	1 666	0,25	1 460	0,25
Autriche	1 552	0,52	678	0,23
Belgique	1 975	0,53	1 463	0,41
Canada	3 731	0,34	2 599	0,27
Danemark	2 107	0,81	2 037	0,85
Espagne	3 123	0,29	2 437	0,24
Etats-Unis	27 457	0,22	19 705	0,17
Finlande	897	0,47	680	0,37
France	10 059	0,47	8 473	0,41
Grèce	535	0,24	465	0,23
Irlande	692	0,41	607	0,39
Italie	5 053	0,29	2 462	0,15
Japon	13 101	0,28	8 922	0,19
Luxembourg	264	0,87	236	0,83
Norvège	2 775	0,93	2 199	0,87
Nouvelle-Zélande	274	0,27	212	0,23
Pays-Bas	5 131	0,82	4 204	0,73
Portugal	367	0,21	1 031	0,63
Royaume-Uni	10 754	0,48	7 883	0,36
Suède	3 280	0,92	2 722	0,78
Suisse	1 771	0,44	1 545	0,41
TOTAL DU CAD	106 477	0,33	79 553	0,26
Performance moyenne des pays du CAD		0,47		0,42
CE	9 629		8 704	
Pays du CAD Membres de l'Union européenne	55 704	0,44	42 910	0,35
Pays duG7	80 068	0,29	57 578	0,22

Source : Comité d'aide au développement de l'OCDE, avril 2006.

L'accroissement de la contribution de l'Europe à la réalisation des OMD résulte d'un engagement pris, le 24 mai 2005, par le Conseil des ministres de l'Union, dans la perspective de la tenue l'Assemblée générale de l'ONU de septembre 2005, qui a confirmé les objectifs fixés par la Déclaration du Millénaire.

Le Conseil a fixé à cette occasion des objectifs chiffrés pour le niveau de l'APD : un objectif collectif de 0,56 % du PIB consacré à l'aide d'ici 2010, afin d'atteindre 0,7 % en 2015, les Quinze s'engageant à atteindre 0,51 % et les nouveaux adhérents 0,17 %, d'ici 2010.

Toujours selon la Commission, si ces cibles sont atteintes, notamment celle fixée à 0,7 % du RNB, l'APD de l'Union pourrait être portée à 66 milliards d'euros en 2010 et à 84 milliards d'euros en 2015.

Mais, malgré cet effort louable, comme l'a souligné, non sans ironie, le directeur de l'*Overseas Development Institute* de Londres, M. Simon Maxwell, l'Union européenne reste, face à la Banque mondiale, et ses capacités techniques, humaines et financières, dans la situation d'une échoppe de quartier face à un supermarché⁽⁵⁵⁾.

Ce « différentiel » résulte en grande partie du fait que **l'aide « communautaire », c'est-à-dire celle gérée directement par Commission, ne représente que 20 % du total de l'APD européenne**. Ce ratio ne permet pas à l'Europe d'occuper la place qui devrait être la sienne dans l'architecture internationale du développement.

2) La dérive inquiétante d'un Fonds européen de développement détourné de sa vocation initiale, car soumis au tropisme du « aid for trade » pour la période 2008-2013

Au moment où l'Europe affiche sa détermination à contribuer à la réalisation des OMD, elle semble vouloir détourner de cette ambition son principal instrument d'aide aux pays ACP, le Fonds européen de développement (FED). Elle ne peut envoyer à ses partenaires de plus mauvais signal que cette dénaturation insidieuse du pilier « développement » de la coopération UE-ACP.

⁽⁵⁵⁾ « *Where Europe stands in the new architecture and why we need a new 5bn dollars European MDG Fund* », Simon Maxwell, *Overseas Development Institute*, mars 2006.

a) *La réalité comptable de l'effort financier européen*

(1) **Une vraie fausse augmentation du FED**

Grâce à un accord intervenu lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, puis lors du Conseil des ministres UE-ACP de Port Moresby des 1^{er} et 2 juin 2006, le protocole financier pour la coopération entre les deux partenaires a été doté de 23,966 milliards d'euros pour la période 2008-2013.

L'enveloppe proprement dite du 10^{ème} FED s'élève à 22,682 milliards d'euros. En principe, cette enveloppe marque une augmentation significative, soit de 35 %, par rapport au montant de l'enveloppe du 9^{ème} FED, qui est de 13,8 milliards d'euros, une progression tenant compte du passage d'une période de programmation de cinq ans à six ans, de l'inflation et de l'élargissement de l'Union européenne.

Cette hausse significative ne doit pas cacher, qu'**en réalité, le montant du 10^{ème} FED sera inférieur au FED actuel** : en effet, il convient d'ajouter aux 13,5 milliards d'euros du 9^{ème} FED les 9,8 milliards d'euros de reliquats des 6, 7 et 8^{ème} FED qui lui ont été transférés. Ainsi, pour la période 2000-2007, le FED est doté d'un montant de 23,6 milliards d'euros, un chiffre qui est supérieur d'environ un milliard d'euros au prochain FED.

En outre, **l'enveloppe agréée du prochain FED ne porte pas que sur des dons, constitués de crédits opérationnels**. En effet, ceux-ci s'élèvent très exactement à 21,966 milliards d'euros, auxquels doivent être ajoutés 430 millions d'euros pour les frais de gestion administrative et 286 millions d'euros pour les pays et territoires d'outre mer (PTOM), sous le plafond total des 22,682 milliards d'euros agréés en décembre 2005.

Le total mis en avant par l'Europe, qui approche des 24 milliards d'euros, additionne en fait cette enveloppe « opérationnelle », les frais liés aux PTOM et à la gestion du Fonds et deux autres milliards d'euros, qui sont constitués de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), ce qu'on appelle « le mandat de la BEI ».

Sans déprécier le résultat remarquable que constitue un FED ayant survécu à la négociation parallèle des prochaines perspectives financières, force est de constater que l'Europe n'augmente pas son aide, mais la maintient seulement, alors même que ses partenaires ACP subiront un choc brutal.

C'est pourquoi il conviendrait d'assouplir la « clause-couperet », qui a été insérée dans l'accord de Cotonou en 2005, à l'occasion de sa révision. Cette clause, qui prévoit de réaffecter aux Etats membres les reliquats du FED dégagés après 2007, ne permet pas de les reverser sur les réserves du Fonds. Or ces fonds non dépensés pourraient atteindre une somme significative, comprise entre 400 et 700 millions d'euros, d'après les estimations, naturellement imprécises, de la Commission.

Un débat a déjà eu lieu au Conseil sur la clause couperet, à la suite à une proposition de la Commission visant à assouplir cette disposition. La discussion a opposé, d'une part, des Etats, comme la Belgique, l'Italie et le Portugal, soutenant, sans conditions ni limites, une révision de la clause et, d'autre part, l'Allemagne, qui s'opposait à ce que le FED soit, directement ou indirectement, doté d'une enveloppe supérieure aux 22,682 milliards d'euros approuvés au Conseil européen de décembre 2005.

La France est à l'origine d'un compromis qui insère dans le protocole financier du 10^{ème} FED une disposition selon laquelle les reliquats des 9^{ème} FED et des FED précédents ne seront plus réengagés, à moins que le Conseil en décide autrement à l'unanimité. Une déclaration du Conseil indique par ailleurs que sur la base de l'examen des performances du FED en 2010 et d'une proposition de la Commission, le Conseil prendra une décision à l'unanimité sur le transfert dans les réserves du 10^{ème} FED des fonds dégagés à partir des projets financés sur le 9^{ème} FED et les FED précédents.

Le rapporteur souhaite que lors du « rendez-vous » de 2010 le Conseil adopte la décision qui s'impose, celle d'une réaffectation des reliquats au 10^{ème} FED. N'oublions pas, en effet qu'à ce moment, en principe, les pays ACP auront commencé à mettre en œuvre le désarmement tarifaire prévu par les APE. Ce serait une erreur politique que de faire preuve, dans quatre ans, d'une orthodoxie budgétaire trop pointilliste, car elle pourrait ne pas

être comprise par nos partenaires, tout en ayant des conséquences négatives pour eux.

Au total, le résultat pour les pays ACP est moins significatif qu'il n'y paraît. Cela s'explique, peut-être, par **une évolution des mentalités inquiétante, qui tend vers davantage de cynisme, à l'égard du FED. La France considère qu'elle s'est bien « battue » pour assurer la survie du FED, mais elle peut tout aussi bien l'avoir fait dans le but de transférer, pour des raisons budgétaires, son aide bilatérale vers le Fonds.**

Or, si une plus grande communautarisation de l'aide est souhaitable, il serait regrettable qu'elle résulte d'une « fatigue » des principaux Etats membres, reflétant, au final, un manque de vision stratégique sur l'urgence qu'il y a à réaliser les objectifs internationaux de développement.

D'autre part, que fera l'Europe, après 2013 (le début des prochaines perspectives financières) ou 2015 (date à laquelle elle devrait atteindre l'objectif de 0,7 % du RNB consacré à l'APD) ? Poursuivra-t-elle son effort ou demandera-t-elle une pause, en raison du coût des élargissements qui se préparent ?

Il conviendra de rester très vigilant sur ces aspects, afin d'éviter qu'un mauvais état esprit, toujours possible, ne vienne compromettre le niveau d'engagement financier de l'Europe auprès de ses partenaires.

(2) Un rythme de décaissement beaucoup trop lent

Même le mieux doté des FED ne peut aider utilement les pays ACP si le versement de ses crédits est considérablement ralenti par des règles de procédures complexes et lourdes.

Le souci de la bonne gestion des deniers du FED constitue, à l'évidence, une priorité, mais il doit être concilié avec la nécessité de faire parvenir, dans les meilleurs délais, une aide qui coïncide avec des besoins urgents.

Depuis longtemps, les pays ACP se plaignent du délai qui subsiste entre le feu vert donné à Bruxelles à un projet d'aide et le décaissement des fonds, le décalage étant en moyenne de trois ans.

C'est considérable et d'autant moins acceptable qu'on demande aux pays ACP d'accepter des clauses commerciales qui auront des effets avant trois ans !

Tout retard de ce type est dommageable, mais il l'est encore davantage lorsqu'il concerne des soutiens directement liés au fonctionnement de l'appareil d'Etat des pays ACP.

Cette « tradition » de lenteur inquiète les pays ACP : les nombreux ambassadeurs que le rapporteur a rencontrés estiment qu'elle ne peut guère les rassurer sur le contenu « développement » des APE, compte tenu du temps qui s'écoulera entre la date de l'entrée en vigueur du libre-échange et celle du versement effectif d'une aide qui ne parviendra à bon port que trois années après le « Jour J ».

Le rapport de la Commission sur la gestion financière des 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} FED de juillet 2005 corrobore cette crainte : fin 2004, sur les 43,8 milliards d'euros alloués aux FED en cours, la Commission avait engagé 35,6 milliards d'euros et décaissé 25,9 milliards d'euros.

Au 31 décembre 2004, les « restes à liquider », c'est-à-dire les engagements non payés, atteignaient 9,77 milliards d'euros. Le nombre d'engagements non dépensés égaux ou supérieurs à cinq ans était de 829 millions d'euros, ce chiffre étant de 743 millions d'euros fin 2003 et de 822 millions d'euros fin 2002⁽⁵⁶⁾. Les informations communiquées au Comité FED en mai 2006 indiquent qu'il reste encore 6,58 milliards d'euros à engager sur la période 2006-2007.

Ces retards ne peuvent être tolérés et cela implique des efforts tant de la part de la Commission que des pays ACP.

En effet, les retards ne sont pas tous imputables à la Commission : les pays ACP, ceux Afrique notamment, ont parfois une capacité d'absorption de l'aide très faible, qui reporte la réalisation effective des projets. Ainsi, **le Sénégal, selon la**

⁽⁵⁶⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des comptes européenne – Rapport sur la gestion financière des 6^{ème}, 7^{ème} et 9^{ème} Fonds européens de développement pour l'exercice 2004 (COM (2005) 307 final du 7 juillet 2005).

direction générale du développement de la Commission, n'absorbe pas plus de 400 millions de dollars d'aide publique au développement par an, alors qu'il devrait pouvoir aller jusqu'à un milliard de dollars.

Plusieurs facteurs expliquent cette faible capacité, à commencer par l'instabilité politique : la Commission estime qu'**environ 20 % des pays ACP connaissent, à tout moment, une situation de crise ou d'après crise.**

Les autres causes, réparables, résident dans la faiblesse des moyens humains, qui transforme, pour les administrations des pays ACP, le suivi des procédures de déboursement de l'aide en parcours du combattant, mais aussi dans les problèmes de rivalités entre ministères, dans un contexte où le recours à l'arbitrage n'est pas toujours aisé, ou, plus grave encore, dans la corruption.

Enfin, **l'aide ne peut arriver rapidement à destination si un pays pauvre est engagé auprès de dizaines de bailleurs de fonds, avec, pour chacun d'entre eux, un manuel de procédures à respecter.** La Délégation de la Commission européenne au Sénégal estime qu'une soixantaine de donateurs interviennent dans ce pays. Le climat chaotique qui en résulte et la dépense de temps et d'énergie que cela impose au pays récipiendaire constituent de véritables obstacles à une APD efficace.

Il convient d'agir sur chacun de ces obstacles, afin que l'aide ne reste pas à l'état de virtualités pendant deux ou trois ans, voire plus.

b) Une programmation de l'aide qui semble se tourner davantage vers la préparation aux APE, la transformant ainsi en incitation à signer les futurs accords

(1) Une aide pour le libre-échange ?

Avant d'évoquer le dangereux glissement qui menace la philosophie même de notre coopération avec les pays ACP, le rapporteur tient à souligner que, s'il devait se confirmer, il contreviendrait à la Convention de Cotonou.

En effet, les OMD ont été intégrés dans la Convention de Cotonou, à l'occasion de la première révision quinquennale de

l'accord, prévue par la clause de révision de l'article 95. Aux termes du dernier paragraphe du préambule de la Convention, les partenaires considèrent que *« les objectifs du millénaire pour le développement, issus de la déclaration du millénaire adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2000, tels que l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim, ainsi que les objectifs et principes de développement convenus lors des conférences des Nations Unies, offrent une vision précise et doivent sous-tendre la coopération UE-ACP dans le cadre du présent accord »*.

Les lignes qui suivent montrent que **cette « vision précise » est en train de se brouiller.**

Actuellement, le 9^{ème} FED consacre encore peu de crédits au commerce, que ce soit pour l'intégration commerciale régionale des pays ACP ou pour la préparation aux APE.

La programmation du Fonds repose sur trois niveaux. Le premier niveau est établi par pays, sur la base d'un « document de stratégie », le deuxième niveau concerne les six régions et le dernier concerne les programmes horizontaux, dits « tous ACP », lesquels couvrent, d'une part, des aides pour les infrastructures, et, d'autre part, un programme de renforcement des capacités pour la préparation des APE, d'un montant de 20 millions d'euros.

Dans cette construction à trois étages, l'aide affectée au niveau régional comporte un volet d'appui à l'intégration économique régionale et au commerce de chacune des six régions : à ce titre, il était prévu, fin septembre 2005, d'engager 118 millions d'euros pour l'Afrique de l'Ouest, 16 millions pour l'Afrique centrale, 111,5 millions pour l'Afrique orientale et australe, 64,8 millions pour la SADC, 48,5 millions pour les Caraïbes et 9,2 millions pour la région Pacifique.

Au total, en 2004, la Commission a engagé 2,648 milliards d'euros au titre du FED, la majeure partie, soit 711 millions d'euros, étant consacrée à l'intégration régionale et au soutien institutionnel.

Ce dernier volet couvre des programmes destinés à promouvoir le respect des droits de l'homme, l'Etat de droit et l'établissement de gouvernements responsables.

D'autres programmes visent à prévenir les conflits, comme la Facilité de soutien à la paix d'un montant de 250 millions d'euros, qui finance les aspects non-militaires des opérations de maintien de la paix menées par l'Union africaine et les entités régionales.

Les autres grands volets d'engagements en 2004 ont porté sur les transports et les infrastructures (635 millions d'euros), la coopération économique (554 millions d'euros) et le développement social et humain, en quatrième position donc, avec 284 millions d'euros.

La donne devrait changer considérablement avec le 10^{ème} FED, dont la programmation a débuté fin janvier 2006, parallèlement au franchissement des étapes nécessaires à l'adoption du cadre de la coopération financière avec les pays ACP.

Pour mémoire, celui-ci requiert :

- au niveau UE-ACP, un accord sur le montant global du prochain FED, dans le cadre d'un protocole financier : l'accord est intervenu lors du Conseil des ministres conjoint de Port Moresby des 1^{er} et 2 juin 2006. Ce montant global fait ensuite l'objet d'un accord interne de l'Union, qui doit être ratifié par tous les Etats membres d'ici fin 2007 ;

- des revues à fin de parcours sur le 9^{ème} FED, qui seront présentées à partir de septembre 2006, à des fins de redéploiements de crédits qui interviendront avant fin 2006 ;

- les documents de stratégie par pays ACP et par région doivent être envoyés à la Commission pour examen jusqu'au mois de septembre 2006, pour une approbation par le Comité Fed, lequel associe la Commission aux Etats membres, au plus tard en avril 2007.

Pour revenir à la programmation en cours, il ressort des entretiens effectués par le rapporteur à Bruxelles que la Commission entend très clairement consacrer principalement le 10^{ème} FED à la mise en place des APE.

Certes, le cabinet de M. Louis Michel a indiqué au rapporteur que le commissaire en charge du développement a procédé, au début de la programmation, à « *un tour de table* » auprès des ministres des

pays ACP pour s'assurer, qu'au niveau politique, les enjeux de cet exercice étaient correctement compris par les partenaires.

Selon ses interlocuteurs, le FED devrait reposer sur trois piliers : la gouvernance et la sécurité, la croissance économique et les OMD. Le deuxième pilier couvre, bien entendu, les APE. Mais il englobe également les infrastructures, avec la création d'une initiative spécifique appuyée par la Banque européenne d'investissement.

Cette présentation pourrait laisser croire que le FED se concentrera sur des domaines autres que la préparation au libre-échange. Cependant, dans les faits, la stratégie de programmation est essentiellement construite autour des futurs accords.

➤ Premièrement, la Commission entend renforcer, par rapport au 9^{ème} FED, le volet « intégration régionale » et « préparation aux APE ». Cela s'accompagne d'un corollaire : d'après elle, **la dimension régionale a vocation à être davantage intégrée à la dimension nationale, les deux niveaux se renforçant ainsi mutuellement et collaborant, ensemble, au même objectif final, la mise en place des APE et donc du libre-échange.**

En ce qui concerne la dimension régionale, les points d'attache entre ce niveau d'intervention et les APE sont nombreux :

- le financement des capacités productives et administratives devrait faire l'objet d'une programmation « de front », dans le cadre des stratégies nationales et régionales ;

- l'enveloppe régionale devrait être « gonflée » pour continuer à consolider les entités régionales et soutenir les stratégies de coopération régionale que ces dernières pourraient élaborer. Par exemple, la mise en œuvre des APE exigeant la constitution de règles en matière de propriété intellectuelle, le FED appuierait le regroupement des instituts de propriété intellectuelle des pays ACP ;

- le FED appuierait et financerait les mécanismes de solidarité régionale mis en place pour faire face aux pertes de recettes tarifaires ;

- le FED soutiendrait aussi certains domaines de coopération régionale qui, sans être liés directement aux APE, ont une incidence sur la mise en place des accords. C'est le cas des infrastructures,

notamment les réseaux de transports régionaux, qui pourraient recevoir l'appui de la « facilité » créée spécialement à cet effet. « *Tout ceci sera soutenu en lien avec les APE* », selon les propos d'un interlocuteur.

Le niveau national servira de cadre de référence à trois types d'actions : les réformes structurelles, en ayant le soin de « *ne pas soutenir les canards boiteux* », le développement des capacités exportatrices et la réforme administrative, afin de doter les pays ACP de la réglementation nécessaire à une économie viable.

La Commission n'éprouve qu'une inquiétude par rapport à l'architecture de la programmation : les trois niveaux d'intervention prévus et leur articulation représentent un exercice très difficile, ressemblant à un puzzle, pour les pays ACP. « *On leur demande de réfléchir sur tout à la fois* », la discipline budgétaire, les infrastructures et les services sociaux, etc.

De plus, la Commission est consciente que la structure de la programmation va provoquer une certaine « concurrence » entre les ministres ACP pour l'accès aux crédits du FED.

Dans ces conditions, comme l'a avoué un fonctionnaire de la direction générale du développement, les résultats pourraient ne pas être à la hauteur des espérances de la Commission...

➤ Deuxièmement, la Commission se montre résolument optimiste sur l'adéquation de l'enveloppe du FED avec les coûts d'ajustement qu'entraîneront les APE.

Pour appuyer son propos, la direction générale du commerce utilise comme référence une étude du secrétariat du *Commonwealth*, qui s'appuie sur les calculs d'un chercheur de la *School of Economics* de l'Université de Nottingham, selon laquelle les coûts d'ajustement au libre-échange devraient s'élever à 9,1 milliards d'euros. Le tableau ci-après est extrait de cette étude.

Ce coût global de 9,1 milliards d'euros est équivalent à « l'augmentation » évoquée par l'Europe, entre les crédits du 9^{ème} (13,5 milliards d'euros) et ceux 10^{ème} FED (22,6 milliards d'euros).

EVALUATION DES COÛTS D'AJUSTEMENT PAR REGION ACP

Régions	Ajustement fiscal	Soutien à la diversification des exports	Aide à l'emploi	Amélioration des qualifications et de la productivité	Total des coûts d'ajustement
Pacifique	210	175	82	175	642
CEMAC	270	257	153	200	880
ECOWAS	955	712	422	700	2 789
ESA	825	752	415	695	2 687
SADC	340	261	217	255	1 073
CARIFORUM	375	199	140	210	924
Total	2 975	2 356	1 429	2 235	8 995

Source : « *An assessment of the overall implementation and adjustment costs for the ACP countries of the economic partnership agreements with the EU* », étude effectuée pour le secrétariat du Commonwealth par Chris Milner, novembre 2005. Le total calculé dans ce tableau n'est pas égal aux 9,1 milliards d'euros évoqués ci-dessus en raison de l'exclusion de pays pour lesquels il manque des données : Nauru, îles Cook, Tuvalu et Niue.

En outre, lors du Conseil des ministres conjoint UE-ACP des 1^{er} et 2 juin 2006, il a été souligné que les ajustements entraînés par les APE seraient couverts par la fin du 9^{ème} FED et par le 10^{ème} FED : ce dernier devrait ainsi consacrer, selon un communiqué de presse publié le 7 juin dernier par le Conseil des ministres de l'UE, 1,4 milliard d'euros à la préparation de l'intégration régionale, une enveloppe qui pourrait être complétée en 2010, par une décision prise par le Conseil de l'Union européenne sur les crédits non dépensés du 9^{ème} FED.

➤ Troisièmement et dernièrement, **la convergence des objectifs poursuivis par les trois niveaux de programmation, « tous ACP », régional et national, constitue une « sécurité »**, destinée à s'assurer que le 10^{ème} FED aidera effectivement les régions ACP à se renforcer, avec, en toile de fond, le souhait d'une transition réussie vers le libre-échange.

La Commission espère ainsi **s'assurer de la « productivité » de la prochaine programmation**. Bref, tout pour les APE !

En outre, selon le principe dit de concentration, l'aide destinée aux programmes nationaux peut être programmée dans, au maximum, deux domaines de concentration sur les neufs

mentionnés par le « Consensus européen », la dotation totale des secteurs hors concentration ne devant pas excéder 15 % de l'enveloppe A (celle liée à l'aide programmable). Or, comme parmi ces secteurs figurent le commerce et l'intégration régionale, **le principe de concentration fonctionne aussi comme une « prime » aux APE.**

Les pays ACP ne sont pas dupes de ces manœuvres. Le ministère du commerce des Seychelles, dans sa réponse au questionnaire envoyé par le rapporteur, note implicitement que l'Europe s'agace du fait que certains pays n'ont pas encore choisi d'appartenir à un seul ensemble régional. Puis il considère que l'Europe montre sa détermination d'imposer sa « vision » de l'intégration régionale des pays ACP, en incluant la question de la configuration régionale dans la programmation du 10^{ème} FED.

Pour conclure ces observations, **le FED, tel qu'il se dessine depuis le début de la programmation, semble se transformer en une sorte d'assistance technique pour le commerce « de luxe ».**

Assistance de luxe, car elle englobe des domaines tels que l'appui aux infrastructures, l'appui budgétaire et, à une place mal définie, les OMD et va donc au-delà des programmes d'assistance technique de l'OMC.

Mais, dans le même temps, elle s'inspire de la philosophie d'une institution, l'OMC, dont le métier est de libéraliser, encore et toujours plus, le commerce, avec un peu d' « *aid for trade* ».

Cette philosophie voit l'aide comme un outil à l'insertion dans le marché mondial, l'horizon indépassable du développement. Il est vrai qu'elle représente un « mieux » par rapport à un autre slogan philosophique, très à la mode il y a quelque temps, notamment de l'autre côté de l'Atlantique : l'ultra libéral « du commerce, pas de l'aide » (*trade, not aid*). A l'heure actuelle, donc, le monde des décideurs vit sous l'incantation de l'aide pour le commerce (*aid for trade*), un concept que l'Europe semble décider à mettre en pratique dans sa coopération avec les pays ACP.

Ce consensus européen en faveur de l'aide aux APE serait-il le vrai « Consensus européen », car ayant plus de densité que les pétitions de principe contenues dans la Déclaration de novembre 2005 sur la politique de développement de l'Union ?

Certes, l'Europe semble prendre quelques précautions pour préparer les pays ACP au libre-échange : développement des réseaux, réforme de l'appareil de production, renforcement des entités régionales et, le cas échéant, soutien des dispositifs d'entraide devant permettre aux régions de faire face aux pertes de recettes douanières.

Cependant, le rapporteur pense que **ces politiques méritent d'être soutenues pour elles-mêmes, dans le but d'aider nos partenaires, contrairement à l'approche qui réduit celles-ci en interventions utiles au libre-échange.**

Il faut se rendre à l'évidence : les termes de Cotonou sont en passe d'être renversés, car l'insertion des pays ACP, à marche forcée, sous la férule du FED, dans l'économie mondiale, devient la fin ; elle cesse d'être un moyen d'aider nos partenaires à éradiquer la pauvreté.

(2) Plaidoyer pour une aide restant au service du développement : le financement des infrastructures et des technologies

Il est souvent affirmé que le FED aura à cœur de développer les infrastructures, ce qui est incontestable. Mais il est tout aussi incontestable que cet appui a pour objectif principal de préparer les pays et les régions ACP au libre-échange.

Il est vrai que le besoin d'infrastructures « pour échanger et commercer » des pays ACP est intrinsèquement lié à leur situation économique et sociale générale ou géographique : on compte, parmi nos partenaires, 39 PMA, 27 des 29 petites îles en développement et la moitié des 30 pays en développement enclavés identifiés par la CNUCED, étant précisé que les deux dernières catégories n'ont pas de statut officiel et sont utilisées pour des raisons pratiques⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁷⁾ *Liste des petites îles en développement ACP* : Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Cap-Vert (PMA), Comores (PMA), Dominique, Fidji, Grenade, Iles Marshall, Iles Salomon, Jamaïque, Kiribati (PMA), Micronésie, Maurice, Nauru, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Sao Tome et Principe (PMA), Seychelles, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, Tonga, Trinité-et-Tobago, Tuvalu (PMA) et Vanuatu (PMA).

Liste des pays enclavés ACP : Botswana (non-PMA), Burkina Faso, Burundi, République centrafricaine, Tchad, Ethiopie, Lesotho (non-PMA), Malawi, Mali, Niger, Niger, Ouganda, Rwanda, Swaziland (non-PMA) et Zambie.

Cependant, les infrastructures ne doivent pas être considérées sous le prisme unique des capacités d'exportation d'un pays : elles sont avant tout un préalable, une condition vitale de la croissance, car leur absence rend impossible l'accumulation des maigres richesses que peut produire un pays pauvre et freine, par voie de conséquence, le développement humain.

A l'inverse de l'approche réductrice que postule le « *aid for trade* », le rapporteur considère que le FED devrait être mobilisé pour **financer les conditions « physiques » du développement : les infrastructures et les technologies.**

En effet, les exemples de destructions de richesses provoquées par le déficit des infrastructures dont souffrent les pays ACP sont innombrables.

Ainsi, dans certaines régions d'Afrique les agriculteurs perdent la moitié de ce qu'ils produisent par manque d'entrepôts post-récolte adéquats⁽⁵⁸⁾.

En ce qui concerne les transports, selon l'OCDE, seulement 19 % des 1,5 million de kilomètres de route de l'Afrique subsaharienne sont revêtus, contre 43 % en Asie du Sud. **Or, faute de routes, l'accès problématique ou inexistant des ménages aux soins les plus essentiels, comme le temps pris pour chercher de l'eau et de l'essence ou pour aller à l'école ou bien se faire soigner, maintiennent les populations dans la pauvreté de masse et le sous-développement.**

Comme le note encore l'OCDE, l'absence d'infrastructures appropriées explique pourquoi les villes de l'Afrique subsaharienne, contrairement à celles des pays riches ou celles du Brésil, de la Chine et de l'Inde, ne constituent pas des pôles de développement, accumulant des richesses et des connaissances et diffusant des gains dynamiques. Au contraire : les villes d'Afrique subsaharienne, qui voient leur population augmenter à un rythme compris entre 4 à 5 % par an, « abritent » des millions d'individus vivant dans des bidonvilles, 166 millions en 2001 selon certaines estimations, qui ne participent pas à la croissance. Selon le rapport de l'ONU sur « L'état des villes dans le monde en 2006/2007 », **la population des bidonvilles représente plus de 70 % de la population urbaine de**

⁽⁵⁸⁾ Rapport de la Commission pour l'Afrique, « *Notre intérêt commun* ».

certaines villes d'Afrique subsaharienne. Dans cette partie du monde, si le taux de croissance des villes est de 4,58 %, celui des bidonvilles est de 4,53 %, chiffres presque deux fois supérieurs à ceux de l'Asie du Sud.

Cela a pour conséquence que la pauvreté, la malnutrition et les maladies dans les bidonvilles atteignent des niveaux comparables, voire supérieurs, à ceux des zones rurales. Ainsi, au Kenya, en Zambie et en Tanzanie, le taux de prévalence du VIH est presque deux fois plus élevé dans les bidonvilles que les campagnes. En Côte d'Ivoire, la malnutrition des enfants vivant dans les bidonvilles est de trois à quatre fois supérieure à celle des enfants habitant en dehors de ces zones.

L'Afrique subsaharienne souffre également d'un **déficit technologique structurel**, en particulier dans l'enseignement, la formation professionnelle, la recherche et développement et les brevets.

Celui-ci est si important qu'on peut considérer que l'Afrique a accumulé, dans ces domaines, plus de vingt ans de retard par rapport aux pays d'Asie et d'Amérique latine.

LE DEFICIT TECHNOLOGIQUE DE L'AFRIQUE SUBSAHRIENNE

Groupe ou région	Compétences		Effort technologique		Importations technologiques		Infrastructure des technologies de l'information et de la communication	
	Taux de formation technique tertiaire (par millier d'habitants)		RD par habitant (en dollars)		Redevances et honoraires pour services techniques par habitant (en dollars)		Lignes téléphoniques (par millier d'habitants)	Ordinateurs personnels (par millier d'habitants)
	1985	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998
Pays industrialisés	34,3	40,1	122,3	402,4	12,0	66,2	571,1	316,5
Asie de l'Est	4,6	9,2	--	8,7	--	7,1	82,7	19,3
Asie de l'Est moins Chine	12,3	21,9	3,2	31,0	2,7	26,6	119,3	48,6
Asie du Sud	5,1	5,4	0,3	0,3	--	0,2	19,7	2,6
Amérique latine et Caraïbes	16,6	17,3	1,1	6,3	1,9	5,3	122,3	33,3
Afrique subsaharienne	--	4,0	0,6	1,3	0,4	0,6	16,5	7,8
Afrique subsaharienne moins Afrique du Sud	1,7	2,7	--	--	--	0,2	5,7	3,4

Source : *Industrial Development Report 2004*, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel.

L'Europe doit aider l'Afrique subsaharienne à résorber ces déficits, bien plus importants et déterminants que ceux retenus par l'orthodoxie monétaire.

Mais afin que son action soit efficace, elle doit s'assurer que les dépenses engagées dans ces secteurs clefs ne souffrent d'aucun défaut d'exécution et de conception : les ratés qui affectent ce type de projets représentent bien plus qu'un coût financier ; ils constituent une véritable « pénalité » pour le développement humain.

A titre d'illustration de ce qu'il ne faut pas faire, il convient de citer le rapport spécial que la Cour des Comptes européenne a consacré aux travaux d'infrastructures financés par le FED.

La Cour constate ainsi que, sur les trente projets qu'elle a étudiés, les insuffisances et les erreurs dans les études de conception et d'exécution sont à l'origine de problèmes d'exécution, qui, dans six cas, ont conduit à modifier la conception même des ouvrages, après la signature des marchés, tandis que dans douze autres cas, la quantité et/ou la qualité des travaux ont été réduits.

L'absence de contrôle de la qualité des études préparatoires a conduit à fonder un trop grand nombre de marchés sur des cahiers des charges en partie « *erronés ou irréalistes* », ce qui a entraîné des modifications affectant l'étendue, la nature, la durée des travaux, ainsi que leurs prix. De telles erreurs ne doivent plus se reproduire.

**Exemples de différences entre les travaux prévus et réalisés
dans le cadre de projets financés par le FED**

En Ethiopie, la durée de réalisation de la route Addis-Abeba-Jima, dont la conception a dû être modifiée, est passée de trente-six à soixante-treize mois, et le prix a déjà augmenté de 61 %. Le gros des travaux n'avait pas encore été entrepris en juin 2002 alors que le contrat avait été conclu en mars 1999.

A Madagascar, les bâtiments issus du projet de construction et d'équipement de sept abattoirs de province sont restés inachevés et inutilisés. L'administration nationale envisage de les destiner à un autre usage ou de les céder à des opérateurs privés.

Au Cameroun, la route Yaoundé-Ayos s'est dégradée très rapidement après sa mise en service, au point qu'elle a dû être fermée à la circulation des poids lourds en 1995 et 1996. Cet échec est à mettre en relation avec le sous-dimensionnement de la chaussée et le non-respect pendant la construction de spécifications déjà réduites.

En Jamaïque, le manque de stabilité des talus a conduit dès mai 2001 à l'effondrement et à la fermeture pendant trois mois d'une section de route réhabilitée. Les travaux ont été achevés mi-1999, après trois années de prolongations tandis que le prix du marché avait augmenté de 36 %.

Au Sénégal, après la signature du marché, la longueur de route réhabilitée a été réduite de moitié pour la route Guéoul-Baralé et de 12 % pour la route Senoba-Ziguinchor, pour respecter le budget après actualisation des études.

Source : Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 8/2003 relatif à l'exécution des travaux d'infrastructures financés par le FED, accompagné des réponses de la Commission, 31 juillet 2003.

IV. EN RESUME : UN PROJET CONSTITUANT UNE ERREUR POLITIQUE, SOCIALE, ECONOMIQUE ET STRATEGIQUE

L'évolution du régime des échanges commerciaux que préconise la Convention de Cotonou constitue une erreur politique, sociale, économique et stratégique.

Une erreur politique : comment se fait-il que l'Afrique soit devenue notre ennemie ? Une grande partie de la réponse se trouve dans la Convention de Cotonou, qui stipule que nos partenaires pourront maintenir un accès préférentiel à notre marché, mais qu'en contrepartie, ils devront le « payer » en nous ouvrant leurs marchés. Seuls ils sont appelés à faire des concessions. Notre intérêt commercial dans le changement intervenu en 2000 est nul, alors que, dans le même temps, les pays ACP d'Afrique sont devenus les alliés du Brésil et des Etats-Unis à l'OMC et parmi les plus résolus des adversaires de la PAC. En outre, comme on le verra en détail plus loin, les processus d'intégration régionale à « marche forcée » qu'impose la Commission n'ont pas de sens économique. **Les infrastructures physiques indispensables aux futures régions n'existant pas, on ne peut que s'interroger sur le sens final de la démarche européenne, qui s'apparente à la reconstitution des anciens empires.** Tel qu'il est porté par la Commission et validé par le Conseil, cet aspect de la négociation des APE relève d'une démarche néo-coloniale.

Une erreur économique, sociale et stratégique: l'abandon de l'asymétrie des échanges pour le libre-échange aura **des conséquences dramatiques sur nos partenaires, qui sont avant tout des pays pauvres.** Une rupture brutale avec l'asymétrie, qui à l'heure actuelle constitue, pour ces pays, la seule approche valable pour leur intégration dans le marché mondial, va dégrader tout leur contexte économique et social. Or l'Europe ne peut souhaiter « aider » des partenaires faibles et vulnérables à basculer vers le chaos et la violence.

DEUXIEME PARTIE : POUR DES ACCORDS DE PARTENARIAT UE-ACP AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT

L'Europe doit éviter le délitement de son partenariat avec les pays ACP : c'est une évidence politique et stratégique. **Dans les années à venir, ce partenariat va gagner en importance, ne serait-ce que parce que l'Europe ne peut se désintéresser de l'état économique et social d'une vaste zone géographique, pouvant être la source d'une immigration « non voulue » massive.**

Si cette observation ne suffit pas à réveiller certaines consciences, les pays ACP et leurs peuples nous interpellent directement sur ce sujet. Ainsi, les ministres de l'intérieur des pays ACP ont appelé, dans une déclaration adoptée en avril 2006, dite « déclaration de Bruxelles », à un « *dialogue approfondi* » avec l'Europe sur la question des migrations. Le commissaire européen en charge du développement, M. Louis Michel, a indiqué pour sa part que, pour l'Europe, « *l'objectif est de répondre aux problèmes des flux migratoires par une véritable politique de développement dans les pays d'origine* ».

Le rapporteur souscrit entièrement à ces propos, mais il estime **qu'une des premières réponses qui doit être apportée, dans ce sens, aux pays ACP est la remise à plat des négociations sur les APE.**

Celle-ci est en effet rendue indispensable pour trois raisons majeures :

- les APE vont transformer la vie économique des pays ACP pour les vingt ans à venir. Le défi étant immense, **les perspectives que ce changement apporte aux cadres, aux travailleurs et aux classes moyennes des pays ACP doivent être positives et tracer**

un avenir fait non d'appauvrissement ou d'incertitudes, mais de progrès et de fierté ;

- le mandat donné par le Conseil à la Commission pour négocier les APE est vieux quatre ans. Depuis lors, l'OMC a connu un échec à Cancun, avant de connaître, à partir de 2003, un enlèvement durable, tandis que l'inquiétude des pays ACP vis-à-vis des négociations sur les APE ne cesse de croître. **Une intervention politique ferme du Conseil est nécessaire pour éviter que la méfiance à l'égard du processus ne se transforme en crise de confiance durable entre les partenaires ;**

- l'Europe doit montrer, par des actes et non plus par de belles paroles, qu'elle attache de l'importance au développement de l'Afrique subsaharienne. **Pour que nous puissions peser dans les affaires du monde, nous n'avons pas d'autre choix : si nous devenons un véritable allié de l'Afrique, nous garderons notre capacité d'influence** dans un monde bientôt écartelé par le « grand jeu » qui opposera les Etats-Unis, la Chine, l'Inde et le monde arabo-musulman.

I. L'EUROPE ET LES PAYS ACP DOIVENT S'ATTAQUER, ENSEMBLE, A LA SOURCE DU PROBLEME

Pour donner une réelle sécurité juridique à leurs relations commerciales, l'Europe et les pays ACP doivent changer le cadre multilatéral qui régit leur partenariat.

La source du problème constaté dans la première partie du présent rapport, c'est-à-dire la dérive d'une relation partenariale vers un libre-échange indifférent à la spécificité des pays du Sud, se trouve à l'OMC. Les règles de cette organisation doivent donc être profondément révisées.

Au commencement était l'OMC, l'organisation apôtre du libre-échange...Le rapporteur ne conteste pas l'utilité d'un arbitre, ni celle de règles visant à égaliser les rapports entre pays faibles et pays forts dans un cadre multilatéral et non plus bilatéral. C'est pourquoi l'OMC doit être préservée.

Mais cette organisation est à la fois trop puissante, en raison de la force unique que confère à ses accords la procédure de règlement des différends, et trop faible, puisqu'elle connaît une crise de légitimité très profonde, qui se traduit par une défiance entre les pays en développement et les pays développés. La puissance de l'OMC nourrit la défiance des citoyens, au point que cette organisation est devenue le symbole d'une mondialisation univoque, tendant au tout marchand ; dans le même temps, l'OMC se meurt d'être la prisonnière impuissante de l'affrontement entre le Nord et le Sud.

En travaillant de concert à une réforme de l'OMC qui la mette au service du développement, les pays ACP et l'Europe pourront préserver la spécificité de leurs relations et donner à cette « jeune » organisation internationale, née en 1995, l'occasion de trouver, enfin, une vraie légitimité.

A. Face à un Cycle de Doha qui tourne à vide, reconnaître que le système commercial multilatéral a atteint certaines limites politiques et économiques

Les difficultés qu'éprouve l'OMC à conclure les négociations commerciales multilatérales commencées en novembre 2001 sont le reflet de la crise de légitimité que connaît cette organisation internationale.

1) Une OMC sans contrepouvoirs : les règles de l'Organisation ont conforté la vocation impériale de la norme marchande

Les négociations multilatérales en cours sont les premières lancées sous l'égide de l'OMC. C'est précisément pour cette raison que ces négociations peinent à produire des résultats : celles-ci vacillent constamment sous le poids des trois crises de légitimité affectant l'Organisation.

En premier lieu, l'OMC souffre du manque de légitimité résultant de l'extension du champ d'application de la norme commerciale.

Le système commercial multilatéral a quitté le périmètre étroit des règles du GATT, lesquelles organisent la libéralisation des produits industriels, pour couvrir l'agriculture, les services (qui comptent 160 secteurs), la propriété intellectuelle, les politiques industrielles (au travers des accords sur les subventions et sur l'*antidumping*) et les normes sanitaires et phytosanitaires.

Or chacun de ces domaines est un domaine de souveraineté, qui touche aux intérêts vitaux des Etats.

Ainsi en est-il de **l'agriculture**, qui n'est pas une activité marchande comme les autres : elle est au fondement de toute civilisation et permet de nourrir les hommes, mais aussi d'aménager les territoires et de sauvegarder l'environnement. La réglementer équivaut à discipliner les politiques anciennes poursuivies par la Communauté européenne et les Etats-Unis, pour des motifs de sécurité des approvisionnements, d'indépendance stratégique, de cohésion nationale et d'équilibre territorial. Au Sud, la politique

agricole consiste, avant tout, à protéger, par des tarifs, l'agriculture de subsistance de la concurrence des produits importés et du *dumping* sur les prix mondiaux résultant des politiques agricoles du Nord. C'est, pour l'Inde, une priorité politique, au regard de ses 600 millions d'agriculteurs, comme ce fut, pour les dragons de l'Asie du Sud-Est, le moyen d'asseoir leur décollage économique sur une paysannerie qui n'était pas sacrifiée sur l'autel du libre-échange.

Ainsi en est-il **des services**, qui, par exemple, en Europe, recouvrent les politiques publiques garantissant la diversité culturelle. Dans les pays en développement, ils concernent tous les services sociaux de base, en particulier la santé et l'éducation, et les infrastructures, comme la poste, les télécommunications et les services de traitement des eaux, autant de facteurs de développement et de bien-être des populations. **L'Europe donne mandat à la Commission de défendre à l'OMC ses politiques audiovisuelles, mais, dans le même temps, elle pousse les autres membres de l'Organisation à ouvrir à la concurrence étrangère leurs services liés à l'environnement ou à l'énergie.**

Le constat vaut aussi pour **la propriété intellectuelle** : l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, avec la généralisation de la protection des inventions par des brevets d'une durée de vingt ans, favorise le « biopiratage » et l'inaccessibilité des médicaments essentiels aux populations du Sud.

Par ailleurs, chaque « nouveau » domaine couvert par les règles de l'OMC a représenté une concession déséquilibrée de la part de pays en développement qui, à l'époque du Cycle d'Uruguay, ne disposaient pas du pouvoir de peser sur l'issue des négociations et pensaient, comme on l'a vu, que le traitement spécial et différencié en leur faveur ne se réduirait pas à une coquille vide.

En deuxième lieu, l'OMC souffre du manque de légitimité qui résulte de l'existence d'une procédure de règlement des différends indifférente aux normes autres que commerciales.

Ce qui rend l'OMC insupportable aux yeux des citoyens est qu'elle est dotée d'une puissance juridictionnelle sans équivalent

dans le système international, qui, à de rares exceptions près, ignore les normes autres que commerciales.

L'Organe de règlement des différends (ORD) de l'Organisation fait office de « juge » en rendant des décisions qui peuvent donner lieu à des sanctions commerciales, mais il juge en « aveugle », en se référant à une seule catégorie de normes.

Comme l'a parfaitement résumé le Professeur Marie-Anne Frison Roche dans sa contribution au rapport du Conseil d'analyse économique sur la gouvernance mondiale, « *le principal grief formulé contre l'OMC consiste dans ce qui est perçu comme l'univocité de son office : la défense du libre-échange et l'ignorance corrélative d'autres soucis, distincts voire plus nobles, tels la défense de l'environnement ou les normes sociales minimales* »⁽⁵⁹⁾.

A titre d'illustration, dans l'affaire du bœuf aux hormones, l'ORD a jugé que le principe de précaution est pris en compte dans la substance de l'Accord sur les normes sanitaires et phytosanitaires, mais dans des limites strictes : en particulier, il ne peut exonérer du respect des obligations énoncées par cet accord, ce qui a eu pour effet, en l'espèce, de considérer que l'Europe ne pouvait prendre une mesure d'interdiction des importations de ce produit, en l'absence d'éléments scientifiques suffisants.

Quant au principe de précaution proprement dit, l'Organe d'appel de l'ORD a estimé que celui-ci « *du moins en dehors du droit international de l'environnement, n'a pas encore fait l'objet d'une formulation faisant autorité* ». En conséquence, dans un domaine aussi sensible que celui de la protection de la santé humaine, les règles de l'OMC valident *de facto* l'approche américaine selon laquelle c'est le consommateur, et non le producteur, qui doit apporter la preuve que le produit considéré n'est pas sûr.

Enfin, l'OMC souffre du manque de légitimité qui résulte du manque de confiance qu'éprouvent les pays du Sud à son égard.

⁽⁵⁹⁾ « *Le droit, source et forme de régulation mondiale* », Mme Marie-Anne Frison-Roche, dans le rapport de synthèse de MM. Pierre Jacquet et Jean Pisani-Ferry et Me Laurence Tubiana sur « *La gouvernance mondiale* », Conseil d'analyse économique, décembre 2001.

Le « Cycle du développement » n'en finit pas de démarrer : il y a eu le ratage de Seattle en 1999, celui de Cancun, d'interminables « *négociations sur l'objectif des négociations* » qui n'ont abouti qu'avec l'adoption de la Décision du Conseil général de Genève du 1^{er} août 2004 et une série de rendez-vous manqués pour la fixation des formules chiffrées de réduction des tarifs agricoles et industriels et des soutiens publics aux agriculteurs, le derniers étant celui du 30 avril 2006, échéance fixée par la Conférence ministérielle de Hong-Kong, puis celui de début juillet.

N'est-ce pas là le signe d'une crise de confiance durable entre le Nord et le Sud ? **Les pays en développement se méfient de l'attitude des pays riches, soupçonnés de vouloir reprendre le contrôle des négociations.**

En réalité, sur le plan de la procédure, ce risque a cessé d'exister, depuis que, à deux reprises, les pays en développement ont opposé un veto sur l'ordre du jour des Conférences ministérielles du moment : à Seattle, lorsque les pays émergents ont signifié que toute discussion menée à l'OMC sur les normes sociales serait considérée comme une provocation, puis à Cancun où le groupe africain a « enterré » trois des quatre sujets de Singapour portés par l'Europe depuis la Conférence de Doha, l'investissement, la concurrence et les marchés publics.

Il reste que, malgré l'existence d'une prise de décision par consensus très protectrice pour eux, les pays en développement ont au moins trois bonnes raisons de se montrer réticents à l'égard d'un Cycle censé ne « travailler » que pour eux.

D'abord, les pays en développement se sont sentis **trahis par rapport à l'engagement le plus important pris par les membres de l'OMC à Doha, lequel concernait l'accès des populations pauvres aux médicaments brevetés.**

Les pays développés, les Etats-Unis étant particulièrement en faute sur ce dossier, ont en effet mis plus de deux ans et demi pour négocier le mécanisme mettant en œuvre la Déclaration de Doha sur l'accord ADPIC et la santé publique : celle-ci a été adoptée en novembre 2001, mais le compromis dérogeant aux règles de l'accord qui empêchent l'exportation, vers des pays pauvres, de génériques fabriqués à bas prix, n'a été finalisé qu'en août 2003,

avant de prendre, le 6 décembre 2005, la forme d'un amendement à l'accord, soumis maintenant aux procédures de ratification.

Or ce dossier était le plus emblématique de l'ambition visant à faire du Cycle actuel un « *round* » pour le développement. Force est de constater que sur cette question, les sociétés américaines, notamment *Pfizer*, un important contributeur du parti républicain, ont défendu, avant toute autre considération, leurs intérêts, au point que le résultat final viole l'esprit, si ce n'est la lettre, de la Déclaration de Doha.

Celle-ci marquait, pour la première fois, que, dans le domaine de la santé, les règles commerciales devaient céder devant des priorités publiques internationales partagées par le Nord et le Sud. Pourtant, cette communauté d'intérêt n'a pas résisté très longtemps aux intérêts bien compris des sociétés pharmaceutiques, lesquelles ont obtenu, dans l'amendement à l'accord, l'institution d'un mécanisme de contrôle des exportations des génériques d'une effroyable complexité, vidant la Déclaration de Doha de sa substance et la rendant inopérante.

Ensuite, plus de dix ans après la conclusion du Cycle d'Uruguay, **les pays du Sud ont compris le piège que constitue l'engagement unique**, avec les contraintes qu'il risquerait, en cas d'issue favorable du nouveau Cycle, d'imposer sur les politiques utiles à leur développement. **Les règles actuelles sont injustes ; par conséquent, ces pays ne veulent plus s'en voir imposer d'autres.**

L'analyse que donne M. Joseph Stiglitz, Prix Nobel d'économie et ancien économiste en chef de la Banque mondiale de 1997 à 2000, du caractère « injuste » des accords actuels permet d'éclairer la réticence fondamentale des pays du Sud à avancer dans le Cycle. Cet expert reconnu a co-écrit un rapport pour le secrétariat du *Commonwealth*, jugeant que « *tout accord qui, de manière disproportionnée, heurte davantage les pays en développement ou bénéficie davantage aux pays développés...devrait être considéré à priori comme étant injuste. En effet, il est essentiel que toute réforme soit progressive, c'est-à-dire qu'une part plus importante*

des gains aille aux pays les plus pauvres. Il est à peu près certain que ceci n'a pas été le cas avec le Cycle d'Uruguay »⁽⁶⁰⁾.

2) Un facteur de désordre, parmi d'autres, qui souligne la nécessité d'un gouvernement de la mondialisation

La crise de l'OMC rejoint et nourrit une autre crise, tout aussi profonde, celle affectant les institutions financières internationales.

Certes, celles-ci connaissent aujourd'hui un répit, après la tourmente des années 1990, au cours de laquelle le traitement des crises financières mexicaine, asiatique et russe par le FMI fut très critiqué, en particulier par M. Joseph Stiglitz.

Les défaillances « en cascade » révélées à cette occasion ont démontré l'inanité d'un schéma de libéralisation imposé, sans tenir compte de certaines préconditions essentielles, notamment financières. Elles ont conduit à une remise en cause des méthodes de travail de la Banque mondiale et du FMI, puis à un *mea culpa* de la part des deux organisations, dont la réalité devrait être néanmoins évaluée.

Surtout, ces échecs patents de la régulation censée être encouragée par les institutions de Bretton Woods ont apporté la preuve, incontestable, que **trois organisations internationales, une « genevoise » et deux « washingtoniennes », jouant toutes un rôle déterminant dans les politiques économiques, financières et commerciales des pays du Sud, travaillent sans se concerter, alors qu'elles tendent à démultiplier sur des économies fragiles les conséquences d'une libéralisation mal ordonnée ou, ce qui est plus exact, désordonnée.**

Le rapporteur souhaite aborder ce point pour souligner que si l'on a beaucoup glosé sur le consensus de Washington et son caractère inadapté, ce fut à l'occasion des chocs que connurent des pays émergents névralgiques ou proches de centres névralgiques.

Cependant, peu ont dit et écrit que les trois organisations spécialisées dans la libéralisation ont aussi œuvré dans des régions

⁽⁶⁰⁾ « *The Development Round of Trade Negotiations in the Aftermath of Cancun* », Joseph E. Stiglitz et Andrew Carlton, avec l'*Initiative Policy Dialogue* 2004, traduction libre.

du monde bien plus vulnérables, en particulier l'Afrique subsaharienne. Celle-ci a dû subir, successivement, les programmes d'ajustement structurel et la mise en œuvre des accords de Marrakech, avec les conséquences insupportables que l'on peut imaginer sur des populations dépourvues de tout filet de sécurité.

Cette myopie des « trois sœurs » du tout libéral doit cesser, car un jour l'Afrique tombera pour ne plus se relever.

Dans cette perspective, il convient de réfléchir à une nouvelle architecture économique internationale favorable au développement humain. Car, en effet, pour réussir, la réforme de l'OMC ne devra pas être isolée ou être limitée à son articulation avec celle des institutions de Bretton Woods ; elle doit être globale et mettre en place une gouvernance qui réponde à trois défis majeurs :

1) Organiser un échange économique loyal sur une planète que bouscule le potentiel concurrentiel sans précédent de la Chine et de l'Inde.

Cela impose de discuter dans l'enceinte appropriée, qui n'est pas l'OMC, du respect de ce véritable « code international du travail » qu'est la Déclaration de l'Organisation internationale du travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée le 19 juin 1998 par la Conférence générale de l'Organisation.

Cela impose aussi d'évoquer la question du *dumping* monétaire : à celui pratiqué par les Etats-Unis, s'ajoute maintenant celui pratiqué par la Chine ; lorsque les deux locomotives de l'économie mondiale manipulent le taux de change de leurs monnaies, les économies du reste du monde en pâtissent nécessairement et les conséquences se nomment délocalisations des entreprises vers « l'empire du milieu » ou destructions d'industries à forte intensité de main d'œuvre.

2) Organiser une croissance et un commerce qui n'épuisent pas les ressources de la planète, sans doute le plus grand défi posé à la collectivité « terre » au XXI^{ème} siècle. Sud et Nord seront coresponsables des catastrophes qui résulteront de choix politiques de court terme.

3) Le point précédent rejoint celui de la mise en œuvre d'une gestion partagée des biens publics globaux. Ces biens présentent une double caractéristique : le fait que le bénéfice lié à leur consommation n'entraîne aucune réduction du bénéfice pour un autre consommateur et qu'il est impossible d'exclure quiconque de la consommation de ces biens.

La Banque mondiale reconnaît ainsi comme biens publics globaux la paix, la lutte contre les maladies infectieuses, la connaissance, la lutte contre le changement climatique et la stabilité financière. Ces biens doivent être reconnus par l'OMC.

Beaucoup a été écrit sur le sujet du « gouvernement » de la mondialisation qui devrait être institué pour atteindre ces objectifs. Ainsi, le groupe de haut niveau sur le financement du développement présidé par M. Ernesto Zedillo propose la tenue, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, d'un sommet de la mondialisation, « *chargé d'examiner les problèmes essentiels de la mondialisation liés à la gouvernance* » et préconise, par ailleurs, la création d'un « *conseil mondial au niveau politique le plus élevé* », offrant « *un cadre stratégique à long terme permettant de promouvoir le développement, de coordonner les objectifs des grandes organisations internationales et de favoriser l'émergence d'un consensus entre les gouvernements sur les solutions qui pourraient être apportées aux problèmes liés à la gouvernance économique sociale et mondiale* ».

En ce qui concerne la mise en place d'une instance pilote de la mondialisation, le rapport du Conseil d'analyse économique sur « *La gouvernance mondiale* » de décembre 2001 note que trois modèles ont été proposés :

- une structure comprenant des membres permanents et non permanents, ces derniers siégeant par rotation. C'est le cas du Conseil de sécurité économique et social proposé par M. Jacques Delors ;

- une structure fondée sur des « circonscriptions », regroupant plusieurs pays, en nombre fixe, qui s'inspire du système en vigueur au conseil d'administration du FMI. Son inspirateur, ce qui ne saurait surprendre, est M. Michel Camdessus, un ancien directeur général de cette institution financière internationale ;

- un modèle qui reprend un regroupement *ad hoc*, comme le G8 ou le G20, qui associe aux ministres des finances du G8, ceux de l'Afrique du Sud, de l'Arabie Saoudite, de l'Argentine, de l'Australie, du Brésil, de la Chine, de la Corée du Sud, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique, de la Turquie et de l'Union européenne.

Tous ces modèles ont le défaut d'être inégalitaires, à l'exception, très relative, du premier d'entre eux : s'il permet, par le biais des membres non représentants, d'assurer la participation des pays les plus pauvres à l'instance de pilotage de mondialisation, cette participation démocratique des pays vulnérables n'a qu'une durée limitée.

C'est pourquoi le rapporteur préfère une autre méthode pour définir ce que serait un « bon » gouvernement de la mondialisation : elle consiste à **identifier, d'abord, un corpus de règles devant primer sur toutes les autres normes internationales, puis un lieu, légitime et universel, au sein duquel sera définie et mise en œuvre la gouvernance de la mondialisation. Ce corpus existe, c'est la Charte des Nations Unies ; ce lieu existe, c'est l'ONU.**

B. Gagner le combat du « retour aux sources », en assurant la primauté naturelle de la Charte des Nations Unies

1) Remettre l'OMC et les normes commerciales à leur place : le rappel de la primauté de principe postulée par l'article 103 de la Charte

Comme il l'a déjà fait au cours de son précédent travail sur la place des pays en développement au sein de l'OMC, le rapporteur souhaite rappeler ici qu'il existe un traité fondamental établissant la primauté de ses obligations sur celles contenues dans les autres traités, la Charte des Nations Unies. En effet, l'article 103 de la Charte stipule qu'en cas « *de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront* ».

Certes, « *unique en son genre, en ce qu'il établit d'emblée à l'égard des membres des Nations Unies la primauté des obligations issues de la Charte sur les obligations conventionnelles tant*

antérieures que postérieures contraires, l'article 103 ne remplit pas cependant les promesses de structuration de la communauté internationale qu'on pourrait a priori lui prêter »⁽⁶¹⁾.

Le manque de volonté politique explique pourquoi cet article n'a pas permis de réorganiser l'ordre juridique international autour d'une véritable hiérarchie des normes.

Mais il existe et est dépourvu de toute ambiguïté : tel quel, il doit servir de cadre de référence à une mondialisation respectueuse des droits et principes posés depuis la Conférence de San Francisco de juin 1945. **Le principe de primauté de la Charte doit devenir l'arme juridique du combat à mener pour remettre à sa juste place la norme commerciale.**

Comme l'ont souligné, dans la Déclaration du Millénaire, les chefs d'Etat et de gouvernement des 191 pays membres de l'ONU, *« les principes de la Charte ont une valeur éternelle et universelle. En fait, leur pertinence et leur importance en tant que source d'inspiration se sont encore accrues avec la multiplication des liens et le renforcement de l'interdépendance entre les nations ».*

Or ces principes contiennent précisément les « fondamentaux » d'une mondialisation mise au service des hommes. A cet égard, l'extraordinaire pertinence des objectifs énoncés par l'article 55 de la Charte doit être rappelée.

L'article 55, alinéas a et b, de la Charte des Nations unies

« En vue de créer, les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leurs droits à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ;

b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture et de l'éducation ».

⁽⁶¹⁾ Jean-Marc Thouvenin, commentaire de l'article 103 de la Charte, dans *« La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article »*, édité par Jean-Pierre Cot, Alain Pellet et Mathias Forteau, troisième édition, 2005.

Cet article permet de fixer le cap d'une transformation positive de la mondialisation. Il est d'ailleurs frappant de constater à quel point les règles OMC contreviennent systématiquement à ses dispositions.

En effet, que signifie le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes lorsque des pays, y compris les plus pauvres d'entre eux, ont signé un ensemble d'accords mettant sous la tutelle de l'OMC non seulement leur politique commerciale, mais aussi leur politique de santé, avec l'Accord ADPIC ? Que pèsent les objectifs de relèvement des niveaux de vie et de plein emploi lorsque l'OMC a pour objet d'abaisser toutes les protections, sans traiter la concurrence déloyale créée par les *dumpings* social et monétaire ? Que devient la coopération entre les cultures, qui suppose qu'existent plusieurs cultures, quand l'Accord général sur le commerce des services institue un cadre permettant le démantèlement des politiques publiques de soutien à la création culturelle ?

Ces considérations imposent de rappeler l'OMC à ses devoirs. Pour l'y contraindre, une solution juridictionnelle souple pourrait être envisagée, par exemple celle proposée par le Professeur Marie-Anne Frison-Roche : elle consisterait à tisser des liens procéduraux entre les institutions internationales. Ainsi, on peut concevoir « *des institutions qui demeurent autonomes, non hiérarchisées entre elles..., mais en permanence observées grâce à un fonctionnement interne procéduralisé et en permanence corrélées entre elles par des procédures de consultation et d'avis, les contraignant à intégrer leurs doctrines respectives, ce qui sera d'autant plus aisé qu'un cœur de doctrine commune aura été constitué et les corrélations déjà dessinées* »⁽⁶²⁾.

Cette solution a sans doute l'avantage d'être politiquement plus acceptable et plus progressive dans sa mise en œuvre qu'une réforme d'ensemble, mais elle ne permet pas d'éviter les conflits de compétences entre organisations internationales, qui, chacune, poursuivent une mission particulière.

⁽⁶²⁾ « *Le droit, source et forme de régulation mondiale* », Mme Marie-Anne Frison-Roche, contribution précitée au rapport du Conseil d'analyse économique sur « *La gouvernance mondiale* ».

Par conséquent, le rapporteur pense qu'il serait plus efficace et judicieux de faire de l'ONU l'instance politique et juridique de coordination des institutions internationales, y compris de celles compétentes en matière de commerce et d'économie. Il conviendrait également d'adosser à cette architecture internationale rénovée un mécanisme juridique qui donne une pleine autorité aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entré en vigueur le 3 janvier 1976, celui-ci reconnaît, notamment, le droit au travail « *dans des conditions justes et favorables* ».

Au final, l'interdépendance des phénomènes économiques et politiques et la « crise de régime » que connaissent l'OMC et les institutions de Bretton Woods plaident en faveur du rattachement des institutions financières et économiques internationales au système onusien, afin de transformer les premières en institutions spécialisées du second.

Ainsi, le Conseil économique et social de l'ONU pourrait être l'organe d'évaluation des effets de la mondialisation, les organes principaux de l'ONU, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, adopteraient les recommandations et les mesures nécessaires au contrôle du libre-échange commercial et financier et la Cour internationale de justice, selon des modalités de saisine à définir, pourrait servir d'instance d'appel pour trancher les conflits de compétence opposant des institutions spécialisées entre elles ou examiner les jugements rendus par l'Organe de règlement des différends de l'OMC qui ne respecteraient pas la Charte, les pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels et les conventions internationales concernant les droits des travailleurs et la protection de l'environnement.

2) Placer l'emploi et le développement au cœur du nouveau système économique international

On ne doit jamais oublier que la mondialisation résulte de choix politiques : elle n'est pas une force aveugle, issue des seuls processus économiques, mais une évolution économique permise

par les choix de certains Etats, notamment les Etats-Unis et le Royaume-Uni au début des années 1980.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une première « OMC » a failli voir le jour en 1947 sous l'égide de l'ONU, qui poursuivait des objectifs très différents de ceux fixés à l'organisation que nous connaissons.

Considérant que les intérêts économiques n'étaient pas pour rien dans le déclenchement des guerres, la construction du système économique international après la Seconde Guerre mondiale devait reposer, en effet, sur quatre piliers : les institutions de Bretton Woods, le régime de parité fixe entre l'or et le dollar et **l'Organisation internationale du commerce, que créait la Charte de la Havane « sur le commerce et l'emploi » de 1948.**

Ce traité conciliait le libéralisme et le keynésianisme, en tenant compte des garanties nées de l'intervention de l'Etat dans les domaines de la production, de l'emploi et du bien-être économique et social. Il ne prédéterminait pas un seul et unique système économique et laissait libre cours aux choix des peuples et à leur souveraineté nationale. C'est pourquoi la Charte consacrait son premier Chapitre à l'emploi, les questions commerciales n'étant abordées qu'au Chapitre IV.

Cette tentative remarquable s'est malheureusement heurtée à l'hostilité du Congrès des Etats-Unis, qui a obtenu que le successeur de la Charte, le GATT, élimine tous les aspects keynésiens, ce qui a marqué le triomphe figé du projet uniquement libéral « pur et dur », en créant par ailleurs une institution dégagée de l'ONU.

Ce passage en force du libéralisme, imposé progressivement à la planète par cette décision politique défiant l'ONU, rappelle celui qui s'est produit à l'échelle de l'Europe, lorsque le traité dit de Maastricht a créé une Banque centrale européenne, sur le modèle de la banque centrale allemande, ayant comme unique obsession le respect de critères d'inflation : là encore, nous payons aujourd'hui les choix d'hier.

Après cinquante-neuf ans de libéralisme et de sous-développement, il est plus que temps de procéder à une refonte des

mandats des institutions économiques internationales, afin que l'emploi et le progrès social en constituent les objectifs prioritaires.

II. LES ECHEANCES ET LES OPTIONS PROPOSEES POUR LES APE DOIVENT FAIRE L'OBJET D'UNE REMISE A PLAT

Pour que les APE cessent être conçus comme des instruments visant à aligner les relations entre l'Europe et les pays ACP sur les règles de l'OMC, **la Commission doit négocier des accords pour le développement**, permettant de subordonner le commerce à la réalisation d'objectifs qui contribuent au bien-être des populations.

Ces « APE nouvelle manière » doivent devenir, aux côtés de l'aide publique au développement, la contribution de l'Europe à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

A. Faire de la « revue » prévue en 2006 un exercice utile

Le §4 de l'article 37 de la Convention de Cotonou 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 »*.

Ainsi, la Convention autorise elle-même une « revue » substantielle des négociations, laquelle peut aborder tous les sujets, puisqu'elle doit être complète, et déboucher sur une modification du calendrier prévu. Ce dernier point, qui doit être pris au pied de la lettre, signifie que **l'échéance de 2007 peut être reconsidérée et modifiée** : après tout, n'est-il pas logique de s'assurer que la négociation est menée de telle sorte que les besoins réels des pays ACP sont pris en compte ?

Dans ses conclusions sur les APE adoptées le 10 avril 2006, le Conseil des ministres de l'Union européenne a précisé les contours

de cette revue. Elle doit être « *formelle et étendue* », menée avec les pays ACP et couvrir :

- tant les aspects commerciaux que de développement des APE, en incluant les questions qui affectent les perspectives de développement de tous les pays ACP (accès au marché, règles d'origine, mesures de sauvegarde, etc.) ;

- les mesures de soutien nécessaires à un achèvement des négociations dans les délais prévus.

Par ailleurs, le Conseil confirme son soutien à une entrée en vigueur des APE au 1^{er} janvier 2008, « en tant qu'instruments de développement », complémentaires de l'ensemble des efforts déployés pour éradiquer la pauvreté et réaliser les OMD.

A cet égard, le Conseil réaffirme la nécessité d'assurer une cohérence forte des négociations avec la Déclaration sur la politique de développement de novembre 2005 et étend à toutes les régions ACP ses conclusions de novembre 2005 sur l'Afrique et les futurs accords, lesquelles figurent dans la stratégie pour l'Afrique. Celle-ci précise que les APE « *doivent constituer des instruments de développement, favoriser l'intégration régionale et améliorer l'accès des pays africains aux marchés européens et régionaux* ».

Il s'agit de signes encourageants, qui prouvent que le Conseil n'a pas totalement abdicqué face à la Commission, puisqu'il va jusqu'à rappeler à cette dernière certains des principes fondamentaux qui doivent encadrer les APE.

Aux yeux du rapporteur, ces précautions sont les bienvenues, mais elles s'arrêtent au milieu du chemin : l'examen prévu cette année doit conduire à donner un nouveau mandat à la Commission. Il est indispensable que la présentation au Conseil, par la Commission, à l'automne 2006, de l'état d'avancement des négociations débouche sur une véritable remise à plat des options et des échéances proposées aux pays ACP.

Avant de faire part de ses réflexions sur le sens de cette remise à plat, le rapporteur souhaiterait présenter la position des principaux acteurs des négociations en cours : les pays ACP, la Commission, le

Parlement européen, même si ce dernier n'est pas formellement associé au processus, et deux Etats membres, qui ont un intérêt évident pour que ces accords soient favorables au développement de nos partenaires, la France et le Royaume-Uni.

Cette « revue » des attentes et des besoins exprimés par les uns et les autres montrera que les négociations risquent de manquer l'échéance de 2007, à moins d'une intervention politique forte du Conseil.

B. La position des uns et des autres

1) Les pays ACP : une demande de recentrage des négociations sur leurs intérêts fondamentaux

a) Un refus unanime de l'approche « vous nagez ou vous coulez »

(1) Le développement avant le commerce

D'une manière générale, pour nos partenaires, les APE ne doivent pas se limiter à n'être que des instruments commerciaux, se résumant à un pourcentage de lignes tarifaires libéralisées.

Comme le souligne, de manière limpide, la déclaration du Conseil des ministres ACP des 21-22 juin 2005, « *les APE doivent être conçus de manière à assurer le développement durable, la croissance économique et la réduction de la pauvreté dans les pays ACP* ».

Plus récemment encore, les ministres des finances des pays ACP ont adopté à Bruxelles, fin avril 2006, une déclaration demandant à l'Union européenne de « *faire de la dimension du développement la première priorité dans les APE* ».

A cet égard, la réponse du ministère des affaires étrangères de la Dominique au questionnaire du rapporteur est éclairante. Ce pays note que la libéralisation de l'accès au marché ne conduit pas nécessairement au développement, comme le montre le résultat décevant des préférences accordées aux seuls pays ACP. Ainsi, les

contraintes pesant sur l'offre des pays ACP n'ont pas permis à ces derniers de tirer un réel profit des préférences commerciales prévues par les conventions de Lomé.

C'est pourquoi un « *bon APE* » est celui qui permettra aux pays ACP de développer la compétitivité de leurs secteurs productifs et de **renforcer « leur infrastructure physique, institutionnelle et législative »** pour les rendre plus attractifs aux investissements étrangers.

L'un des interlocuteurs du rapporteur a souligné ce point en comparant le poids, dans l'économie mondiale de Singapour, une « cité-Etat », avec le Nigeria : la première, avec 640 km² représente 0,25 % du PNB mondial, tandis que le second, bien qu'ayant quelques 120 millions d'habitants, peine à atteindre 0,001 % du PNB mondial.

Pour les pays ACP, l'objectif premier des APE doit être de développer leur tissu économique pour répondre à la demande locale. Quant à l'insertion dans le marché mondial, nos partenaires estiment qu'ils doivent disposer des capacités leur permettant d'y vendre une partie de leur production, afin d'obtenir les devises indispensables à l'achat de produits ne pouvant pas être fabriqués localement.

Donc, pour les pays ACP, il est nécessaire de renforcer les infrastructures. Sans elles, il ne peut y avoir de développement. Or **les négociateurs de la direction générale du commerce de la Commission n'abordent pas cette question.** Ainsi que l'a affirmé l'ambassadeur du Botswana auprès de l'Union européenne, ces négociateurs mettent, sur le terrain, l'accent sur la libéralisation commerciale. Ils ont donc **une « conception du développement qui n'est pas celle de pays pauvres »**, car celui-ci doit, d'abord, résulter de meilleures infrastructures, de meilleures capacités productives et de meilleures ressources humaines, qui doivent « *venir en premier* ».

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les pays ACP, par la voix de leurs ministres réunis en Conseil à Bruxelles les 21 et 22 juin 2005, aient demandé à « *l'Union européenne d'adopter une approche non mercantiliste, de mettre l'accent sur le développement et d'en faire une partie intégrante des négociations des APE* ».

Mais comme cela fait plus d'un an que la Commission ne veut pas entendre ces appels, **le rapporteur a pu entendre ce jugement stupéfiant : l'OMC s'intéresse davantage au développement que les APE.**

Selon l'ambassadeur de la Barbade auprès de cette organisation, la Commission se concentre sur le volet relatif à la libéralisation, ce qui a pour effet de négliger le volet du développement. A l'inverse, l'OMC a ouvert un cycle dont le mandat est centré sur le développement. Même si ce dernier n'est pas franchement respecté, les aspects liés au développement sont pris en compte dans chacun des grands domaines de négociation du Cycle, au niveau des exemptions et/ou des flexibilités prévues pour l'accès au marché des produits agricoles, des produits industriels et des services des pays du Sud.

La Commission est dans la situation inverse : les directives données par les commissaires en charge du commerce successifs, MM. Pascal Lamy et Peter Mandelson, sur l'importance qui doit être absolument accordée au développement, ne sont pas respectées par les négociateurs de la Commission.

Par conséquent, pour les pays ACP, les problèmes de développement sont entièrement évacués des négociations sur les APE.

Or, dans le même temps, le libre-échange sera, du moins pour l'Afrique subsaharienne, « *fatal* », selon le mot utilisé par un interlocuteur du rapporteur à **la CNUCED**.

Cette organisation estime que les six régions souffrent d'un manque d'intégration et d'un niveau insuffisant de production de leurs entreprises. **Un régime réciproque commercial aura donc pour double conséquence que, d'une part, les pays ACP ne pourront toujours pas exporter vers l'Union européenne, et que, d'autre part, ils subiront le choc de l'ouverture de leurs marchés aux produits et aux services européens.** Bref, à l'heure actuelle, le volet développement des APE « *est dominé par le volet relatif à la libéralisation* ».

En conclusion, la réponse de Fidji au questionnaire du rapporteur est particulièrement éclairante sur cette problématique

générale : le développement, selon ce pays, est au cœur du partenariat entre l'Europe et les pays ACP. La libéralisation des échanges ne peut qu'être un des éléments d'un cadre de coopération beaucoup plus large, devant servir à l'éradication de la pauvreté. Un libre-échange qui se concentre sur les questions d'accès au marché sans adresser, au préalable, les contraintes pesant sur les capacités productives, le manque de compétitivité et la faiblesse des investissements des pays ACP serait contre-productif pour des économies fragiles, petites et vulnérables aux chocs extérieurs.

Afin de donner à ces priorités le niveau d'attention politique requis, les ministres du commerce des membres de l'Union africaine ont adopté, le 14 avril 2006, à Nairobi, une Déclaration sur les APE dans laquelle ils exhortent *« urgemment (leurs) négociateurs à clairement préciser l'aspect développement dans les accords proposés et de résoudre, de manière adéquate, les contraintes liées à l'offre, les goulets d'étranglement dans l'infrastructure et les coûts d'ajustement tout en ayant à l'esprit que la libéralisation des échanges avec ses politiques libérales y afférentes ne peut, à elle seule, générer un développement économique »*.

(2) Les demandes concernant l'accès au marché

Les questions d'accès au marché doivent, selon les pays ACP, être envisagées de leur point de vue particulier, celui de pays pauvres.

Leurs demandes concernant l'accès au marché sont donc axées autour trois priorités.

➤ En premier lieu, **« l'acquis préférentiel » de Lomé-Cotonou doit être préservé.**

A cet effet, les conditions tarifaires d'entrée des produits ACP sur le marché européen doivent être consolidées à l'OMC, c'est-à-dire faire l'objet d'un engagement ne pouvant pas être remis en cause par l'Europe.

Bien entendu, la consolidation doit porter tant sur le régime d'accès prévu par l'initiative « Tout sauf les armes » en faveur des PMA, que sur celui de « droit commun », dont bénéficient les pays ACP non-PMA.

➤ En deuxième lieu, **la réciprocité ne doit pas remettre en cause les protections tarifaires dont bénéficient deux catégories de produits : d'une part, ceux qui assurent la subsistance et définissent le mode de vie des communautés rurales et, d'autre part, ceux dont le maintien est indispensable au développement industriel des pays ACP.**

L'exigence que les APE prennent en compte ces « produits spéciaux et sensibles » rejoint, comme on le verra plus loin, le combat que mènent les pays ACP à l'OMC.

➤ En troisième lieu, **la mise en œuvre de la réciprocité exige du temps, la nature des économies des partenaires n'étant pas la même.**

La plupart des interlocuteurs du rapporteur, qu'ils soient de l'Afrique, des Caraïbes ou du Pacifique, estiment qu'une durée de douze ans est insuffisante et plaident pour une durée de vingt ans ou d'au moins vingt. Certains vont jusqu'à parler de trente ans. Le rapport de la Commission pour l'Afrique présidée par le premier ministre britannique, M. Tony Blair, estime pour sa part que « *des calendriers généreux devraient être prévus pour tous les pays, de plus de vingt ans si nécessaire* ».

De plus, certains pays ACP plaident pour **une mise en œuvre des accords en deux phases : d'abord, un moratoire**, pendant lequel il n'y aurait pas de désarmement tarifaire de la part des pays ACP, qui ainsi disposeraient de suffisamment de temps pour mettre à niveau leurs infrastructures et leur appareil de production et achever leur intégration régionale, puis une phase transitoire, correspondant à la libéralisation.

C'est ainsi que les ministres des finances des pays ACP ont lancé, en avril dernier, l'idée d'un moratoire de 10 ans, préliminaire à toute période de transition.

En outre, **le problème de la division des pays ACP non-PMA et PMA doit être réglé, certains partenaires plaident pour une réciprocité différenciée**, se traduisant, au minimum, par des périodes transitoires d'une durée qui ne soit pas équivalente entre les pays ACP PMA et les pays ACP non-PMA. Ce point extrêmement difficile sera abordé plus loin.

Par ailleurs, les pays ACP **craignent qu'une conclusion trop rapide des négociations ne les oblige à étendre les concessions accordées à l'Europe aux autres membres de l'OMC**, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée.

Cette crainte a été exprimée par plusieurs interlocuteurs du rapporteur, qui s'inquiètent des conséquences juridiques, sur le plan multilatéral, d'une finalisation des APE, avant la fin du Cycle de Doha : cela aurait pour effet, selon eux, d'obliger les pays ACP signataires à accorder aux membres de l'OMC non ACP le régime commercial négocié avec l'Europe.

C'est pour cette raison que les négociations avec l'Europe doivent être en phase avec les négociations multilatérales, pour écarter tout risque de mauvaise surprise. L'ambassadeur de la Jamaïque auprès de l'Union européenne a été plus explicite : son pays étant lié par des accords avec les Etats-Unis, le Canada, le Venezuela et les pays d'Amérique centrale, la clause NPF imposera d'appliquer à ces partenaires les mêmes tarifs que ceux prévus par l'APE, même si ces derniers sont plus bas.

Cette perspective de « multilatéralisation » du contenu des APE est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles, selon cet interlocuteur, les pays des Caraïbes s'interrogent sur la valeur ajoutée de leur participation aux négociations sur les APE.

(3) Une demande d'aide additionnelle qui n'a pas été entendue

En ce qui concerne la coopération financière avec les pays ACP, ceux-ci plaident en faveur d'**une aide de nature structurelle, semblable aux fonds versés par l'Europe à ses régions défavorisées**.

L'aide européenne doit contribuer au renforcement des capacités physiques et humaines, en commençant par les infrastructures.

Elle doit aussi, selon le représentant du Cameroun rencontré par le rapporteur, servir de « *coussin amortisseur* » au choc budgétaire qu'entraînera la perte des recettes douanières.

C'est pourquoi tous les interlocuteurs des pays ACP rencontrés par le rapporteur ont plaidé en faveur d'un financement hors FED, doté de moyens de compensation rapidement mobilisables. Selon les termes de l'ambassadeur de la République centrafricaine auprès de l'Union européenne, deux « *paniers d'aide* » sont nécessaires : le panier FED et un « *panier d'appui pour les APE* », qui n'ait pas à subir les délais de mise en œuvre des programmes financés par le Fonds. Les ministres africains du commerce ont d'ailleurs demandé, dans la Déclaration de Nairobi sur les APE, la création d'une « *structure additionnelle de financement des APE tant au niveau national que régional* ».

Comme on l'a vu, cette demande a reçu une fin de non recevoir de la part de l'Europe, laquelle est devenue définitive avec l'accord intervenu à Port Moresby sur le montant de l'enveloppe du FED.

L'Europe a sans doute été assez habile pour « vendre » le 10^{ème} FED aux pays ACP, en faisant miroiter, le communiqué de presse du Conseil des ministres de l'Union européenne publié après cette rencontre l'atteste, la promesse que le prochain Fonds pourrait être abondé par une décision sur les reliquats prise par le Conseil en 2010.

Or, comme on l'a vu, il n'est pas sûr que cette décision soit positive, compte tenu de la position de l'Allemagne.

Le rapporteur pense que **le résultat immédiat de cet accord pourrait être un durcissement de la position de négociation des nos partenaires sur les APE**, y compris de ceux qui sont les plus avancés dans la négociation.

C'est ce que laisse entendre, par exemple, la position exprimée par l'ambassadeur de la Jamaïque auprès de l'Union européenne : la Commission voudrait que la région des Caraïbes signe un accord plus ambitieux que ceux qui pourront être négociés avec les régions d'Afrique subsaharienne. Cette demande paraît logique au regard du niveau de développement de la zone, alors même que, selon cet ambassadeur, l'effort demandé à la région ne sera pas compensé par le volet développement des négociations, ce dernier étant structurellement « déséquilibré » par rapport au volet commercial. Dès lors, l'Europe se montre bien optimiste quand elle pense

pouvoir arracher davantage de concessions de la part d'une région moins défavorisée que celles qui négocient en Afrique.

Cette remarque est juste et en appelle une autre, d'ordre général cette fois : **comme ce déséquilibre structurel entre le commerce et le développement ne pourra plus être corrigé par des financements additionnels, l'Europe devra proposer « autre chose » aux pays ACP si elle ne veut pas assister à l'implosion des négociations.**

Aux yeux du rapporteur, comme on le verra plus loin, ce **rééquilibrage devra s'effectuer au niveau du volet commercial.** En outre, les concessions qu'un tel rééquilibrage imposera à l'Europe devront être substantielles, car les pays ACP, depuis l'accord de Port Moresby, seront d'autant moins enclins à signer des APE qu'ils estiment que ces nouveaux instruments affecteront leur développement et qu'ils savent qu'aucun euro supplémentaire, par rapport au montant convenu du 10^{ème} FED, ne leur sera versé pour couvrir les coûts d'ajustement entraînés par le libre-échange.

Un avertissement a été adressé dans ce sens à l'Europe par les ministres des finances des pays ACP qui ont adopté une Déclaration le 28 avril 2006 demandant à l'Europe « *d'accorder à chaque Etat ou région ACP la flexibilité nécessaire pour 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* ».

Compte tenu des signaux réticents que continuent d'envoyer les négociateurs de la Commission, **la stratégie des pays ACP, pour les mois à venir, pourrait donc consister à « étirer » les négociations, malgré la proximité de la date butoir du 31 décembre 2007, tant que des garanties ne leur auront pas été données sur la nature de la réciprocité qui leur sera proposée.**

Pour reprendre l'expression de l'ambassadeur de la Jamaïque auprès de l'Union européenne, les pays de sa région adopteront la politique du « *on se presse lentement* », pour éviter ainsi de commettre, en signant des mauvais APE, des erreurs qui coûteront, par la suite, très cher.

D'autre part, les ACP se battent davantage à l'OMC pour obtenir une modification des règles de l'Organisation encadrant les accords de libre-échange.

Il est en effet indispensable que ces règles soient révisées pour autoriser le maximum d'asymétrie dans le cadre des accords de libre-échange conclus entre des pays développés et en développement.

Telle est la conclusion du coordonnateur du groupe ACP à l'OMC, l'ambassadeur de Maurice auprès de cette organisation : la définition du cadre légal des APE se fait à Genève et non à Bruxelles ; par voie de conséquence, la modification des règles multilatérales encadrant le libre-échange doit intervenir assez vite, sinon l'état va se resserrer sur les pays ACP, en raison du rapport de forces défavorable qui existe entre l'Europe et ses partenaires.

b) Des avancées si variables dans les six régions qu'elles rendent quasiment impossible le bouclage des négociations d'ici fin 2007

Les développements qui suivent visent à présenter un état des lieux des négociations région par région.

Quoi qu'en dise la Commission, **les dérapages sont légion** et rendent virtuellement impossible un bouclage « à temps » de l'ensemble du processus.

L'Afrique de l'Ouest : un recul marqué

Traditionnellement, l'Afrique de l'Ouest est « demandeur » des APE : cette région a été la deuxième, après l'Afrique centrale, à vouloir ouvrir les négociations régionales.

La phase de préparation régionale a été partiellement conclue par une réunion ministérielle fin octobre 2005, qui a constaté que les principaux objectifs ont été globalement atteints par les négociateurs, du moins pour les domaines concernant directement les échanges de marchandises : zone de libre-échange, union douanière, facilitation des échanges, normes techniques, contrôle de qualité et mesures sanitaires et phytosanitaires.

Les autres domaines, principalement les services et les droits de propriété intellectuelle, doivent continuer à faire l'objet d'échanges.

La réunion ministérielle a décidé de prolonger le travail sur l'intégration régionale, tout au long de l'année 2006, et, en parallèle, de lancer les négociations sur l'accord.

Ce processus très allant a connu un véritable pas en arrière à la suite de la réunion des ministres des finances de la CEDEAO, le 10 avril 2006, à Abuja, au cours de laquelle **les pays membres ont décidé de prolonger le travail sur l'intégration régionale jusqu'en septembre 2006** et de confier l'étude de la question des programmes d'appui aux capacités de production au groupe de travail chargé des secteurs de production, le cinquième mis en place depuis l'ouverture des négociations.

Dans le même temps, un travail interne sur les politiques régionales liées à l'investissement et à la concurrence a été demandé par les ministres ; il ne devrait s'achever qu'en septembre 2006. En clair, cela veut dire qu'il n'y a pas de consensus au sein de la région pour ouvrir des négociations sur ces deux sujets avec l'Europe.

Pour la Commission, l'ouverture de nouveaux travaux et le prolongement d'anciens travaux rendent irréaliste la conclusion d'un accord d'ici fin 2007, si les négociations parallèles sur les APE ne sont pas réellement lancées.

Ce constat est partagé par l'autre partie : le ministère de l'économie et des finances du Sénégal a indiqué au rapporteur que les retards pris par les différents groupes thématiques créent une certaine appréhension sur la possibilité, pour la région, de présenter un document de négociation d'ici fin juillet 2006, malgré les engagements pris auprès de la Commission.

D'ailleurs, lors d'une réunion informelle, Afrique de l'Ouest-Union européenne, organisée du 31 mai au 2 juin 2006, la Commission a indiqué qu'elle apporterait une partie rédigée de l'APE pour la soumettre à la région, mais cette dernière a répondu qu'elle « *prendra acte de ce document* », sans que celui-ci ne fasse l'objet d'un examen à cette étape des négociations.

En outre, l'Afrique de l'Ouest a « compliqué » le processus en élaborant un « rapport sur le cadre de référence de l'APE », qui comporte un chapitre sur « *les modalités de mise en œuvre et la mobilisation des ressources pour la réussite du processus et la viabilité des APE* ». Une version provisoire de ce document souligne que la Commission n'a jamais donné son accord pour la présence d'un tel chapitre, car elle estime que cette question relève du FED et que, par voie de conséquence, elle n'a pas à figurer dans un tel document.

Nous retrouvons ici le souci, traditionnel, des pays ACP d'incorporer dans les négociations une référence au développement et à son financement. C'est ce que les négociateurs de la région ont déclaré, en mai 2006, à leurs homologues de la Commission, en réitérant la nécessité de prendre en compte les questions relatives à la coopération, pour éviter que l'APE ne se transforme en un accord purement commercial.

Or qu'affirme pourtant ce document provisoire, si terrifiant aux yeux de la Commission ? Dans la version consultée, il est dit, entre autres, que la région et ses Etats membres, inscriront l'APE au rang de priorité dans leurs programmes de lutte contre la pauvreté et de croissance accélérée. Dans ce but, les instruments de financements régionaux, les budgets nationaux, les investissements et l'épargne privée seront mis à contribution, tout comme les ressources supplémentaires mobilisées grâce à l'amélioration de la collecte et à l'élargissement de l'assiette des impôts. Enfin, la région souligne l'importance d'un appui européen à l'intégration régionale, à la transition fiscale, à la mise à niveau des économies et à la gouvernance. **Ces observations légitimes suffisent à inquiéter la Commission, qui, décidément, ne veut pas entendre parler de développement !**

La Commission répond à ces préoccupations en soulignant les dangers d'un non-respect de l'échéance de fin 2007 : si d'ici là, les partenaires ne sont pas parvenus à élaborer un cadre commercial satisfaisant, le risque d'une attaque des pays d'Amérique latine contre le régime préférentiel accordé aux bananes produites dans la région sera élevé.

Elle souligne, avec beaucoup de complaisance d'ailleurs, les conséquences économiques qu'aurait une condamnation de l'accès

préférentiel de ce produit sur le marché européen : une perte de position, qui pourrait remettre en cause l'existence de l'unique société transportant et exportant les bananes du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Bénin et du Sénégal. C'est là un chantage insupportable.

Par ailleurs, il convient de noter un dernier point de divergence : les pays de l'Afrique de l'Ouest demandent que le cadre sur la propriété intellectuelle puisse inclure la protection des ressources génétiques, des savoirs traditionnels et des expressions du folklore, ce qui, à ce stade, est refusé par la Commission. Celle-ci pourrait toutefois faire évoluer sa position.

Enfin, le tarif extérieur commun de la CEDEAO, ne devrait être adopté que fin décembre 2007, ce qui ne rendra possible l'instauration d'une union douanière entre les pays membres qu'en 2008.

L'Afrique centrale : le bon élève

Il s'agit de la région qui « avance » le mieux : selon la Commission, les discussions avec la CEMAC constituent un véritable « rêve pour négociateur ».

La phase régionale de préparation s'est conclue en novembre 2005. Depuis lors, les négociateurs en sont à échanger les projets de structure d'accord, avec des « crochets ».

En particulier, le Cameroun se montre très actif, dans une région bien organisée sur le plan institutionnel. La République démocratique du Congo a quitté le groupe APE de l'Afrique de l'Est pour rejoindre celui emmené par la CEMAC.

Outre le fait que cette négociation avance vite, elle est marquée par l'intérêt que portent ses membres à l'ensemble des sujets de négociation : selon la Commission, les Etats de cette région « ont compris » que, par exemple, l'absence de transparence dans les marchés publics représente un coût pour eux-mêmes et pour leurs citoyens ; les nouveaux sujets sont donc perçus comme des facteurs de développement et comme des « équivalents ressources » dégagés à leur bénéfice, la simplification des procédures douanières revenant, ainsi, à ouvrir un deuxième port.

L'Afrique de l'Est : un agacement marqué devant la « polygamie institutionnelle »

Les négociations ont connu un début difficile, puis en février 2006, elles ont été relancées par une réunion organisée à Maurice, à l'initiative du gouvernement de l'île.

La région veut aborder tous les sujets, y compris ceux de Singapour, et depuis lors, les discussions connaissent une « *progression exponentielle* ». En outre, le différend avec la Commission sur la pêche, la région voulant traiter la gestion des ressources halieutiques à son niveau et non par pays, a été résolu.

Ainsi un projet d'APE existe et devrait être approuvé d'ici la fin de l'été par la région. Celle-ci semble avoir une idée précise du niveau de son tarif extérieur commun à l'égard des importations provenant de l'Union européenne et peut s'appuyer, dans les négociations, sur un secrétariat remarquable, celui de la COMESA.

D'après la Commission, la négociation est tirée par deux locomotives, convaincues de l'utilité d'un APE :

- le Kenya, membre de l'union douanière de la *East African Community* (EAC), entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, qui comprend également l'Ouganda et la Tanzanie et devrait s'élargir au Burundi et au Rwanda. Ce pays tire un grand profit de sa participation à cet ensemble, ses exportations vers la Tanzanie ayant, par exemple, augmenté de 83 % au cours de l'année qui a suivi la mise en place de l'union douanière. Il exporte davantage de fleurs vers ses voisins que vers l'Europe et est donc très désireux que l'intégration régionale avance pour consolider ses avantages économiques ;

- **l'île Maurice, qui, toutefois, devient de moins en moins à l'aise dans cette négociation**, ses intérêts paraissant se concentrer désormais sur son projet consistant à la transformer en « île hors taxe », *duty free*. Ainsi, les négociateurs de la Commission ne sont pas sûrs que l'île Maurice restera dans le groupe de l'Afrique de l'Est jusqu'à la fin des négociations. En outre, récemment, le gouvernement a fait savoir qu'il souhaiterait limiter l'APE au commerce des services, l'utilité de l'accord faisant maintenant débat au sein de l'île.

La région est en outre perturbée par un « dysfonctionnement » : le choix qu'a fait la Tanzanie d'appartenir à deux ensembles qui disposeront d'un tarif extérieur commun, l'EAC et la SADC de l'Afrique australe. En effet, selon la Commission, ce pays ne peut logiquement être à la fois membre de l'EAC et, en même temps, participer au groupe SADC, qui négocie un APE et dont l'objectif, à terme, est de créer également une union douanière.

Le cabinet du commissaire européen en charge du développement a parlé de « polygamie institutionnelle » à ce sujet, pour déplorer ces phénomènes de double appartenance. Le « message » du commissaire en charge du développement se veut simple : il consiste à souligner qu'il est important d'effectuer un choix de région négociant les APE qui soit conforme aux intérêts économiques du pays. Or, dans le cas, par exemple, de la République démocratique du Congo, le choix de quitter le groupe Afrique de l'Est pour rejoindre l'Afrique centrale a été déterminé par des considérations politiques, non économiques.

L'Afrique australe : l'embaras provoqué par son offre

La SADC ambitionne de devenir une union douanière, mais ce projet, selon la Commission, n'existe que sur le papier. En outre, la SADC poursuit, au niveau de l'APE, « *des objectifs inconsistants et illogiques* ». Ces qualificatifs utilisés par les négociateurs de la Commission résultent de l'examen qu'ils ont fait de la proposition de négociation tarifaire présentée, en février 2006, par la région.

Le rapporteur ne les reprend pas à son compte : l'offre de l'Afrique australe suscite des difficultés pour l'Europe, mais elle est un révélateur des impasses auxquelles conduisent les APE.

Le groupe propose, en effet, un accord à géométrie variable.

D'un côté, **un accord commercial serait conclu entre l'Union européenne et les pays de la *Southern African Customs Union* ou SACU, c'est-à-dire le Botswana, le Lesotho (un PMA), la Namibie et le Swaziland (quatre pays dits « BLNS ») et l'Afrique du Sud**, pays qui, en principe, n'est pas concerné par la négociation des APE, car il est lié à l'Europe par un accord de libre-échange séparé.

Ces pays offrirait à l'Europe un accès au marché équivalent à celui déjà en vigueur, c'est-à-dire égal à celui prévu par l'accord de commerce, de développement et de coopération signé avec l'Afrique du Sud.

En effet, selon la proposition de février 2006, les quatre pays « BNLS », en raison de leur appartenance à une union douanière avec l'Afrique du Sud, ont, de par l'existence de l'accord de libre-échange bilatéral conclu entre ce dernier pays et l'Europe, offert *de facto* à celle-ci un régime commercial réciproque. Toutefois, l'accord prévoirait des ajustements pour tenir compte des « sensibilités » du Botswana, du Lesotho, du Swaziland et de la Namibie, incluant l'augmentation des tarifs actuellement appliqués pour protéger certains produits sensibles.

De l'autre côté, **trois des quatre PMA de la région, l'Angola, le Mozambique et la Tanzanie, seraient exclus du champ de la libéralisation réciproque.**

Par ailleurs, les « nouveaux sujets », les services, l'investissement, la concurrence, la propriété intellectuelle, l'environnement et les marchés publics, ne feraient l'objet d'aucune proposition d'engagement de la part de la SADC.

C'est peu dire que cette proposition a mis la Commission dans l'embarras, qui depuis lors ne cesse de soulever les risques de « détournement d'échanges » que comporte une approche différenciée.

En outre, d'après elle, **l'inclusion de l'Afrique du Sud dans un APE serait contraire à l'esprit de l'initiative « Tout sauf les armes »**, sans compter qu'elle éroderait les préférences des PMA visés par ce dispositif et compliquerait le réexamen en cours de l'accord bilatéral conclu avec ce pays. Si, au final, l'Afrique du Sud devait rejoindre l'APE, il faudrait alors construire des régimes commerciaux séparés : l'accord de coopération et de commerce d'un côté, et le régime APE de l'autre.

La Commission indique également que la « contractualisation » de l'initiative « Tout sauf les armes » en faveur des trois PMA que sont l'Angola, le Mozambique et la Tanzanie, serait inacceptable aux yeux des pays ACP non-PMA,

qui eux seront soumis à la réciprocité. De plus, la contractualisation d'un accord non réciproque serait « illégale » au regard des règles de l'OMC.

Enfin, l'extension à l'Afrique du Sud du régime d'accès au marché communautaire libre de droits de douane et de quotas appliqué aux quatre PMA de l'Afrique australe poserait de réels problèmes pour plusieurs Etats membres de l'Union, compte tenu du caractère compétitif de l'Afrique du Sud sur certaines productions sensibles tels que le sucre, les oranges, la viande, les produits de la pêche, l'aluminium et l'automobile. Selon la Commission, 300 lignes tarifaires sont encore exclues de l'accord de libre-échange conclu avec l'Afrique du Sud, une trentaine d'entre elles étant « *vraiment problématiques* ».

D'après les interlocuteurs du rapporteur, cette offre, le message étant « *clair* », traduit l'agacement de l'Afrique du Sud devant le processus APE, car ce dernier aura des effets sur son emprise commerciale régionale, à quoi s'ajoute, sans doute, un « *problème de grand frère* » dans les relations qu'entretient ce pays émergent avec ses voisins.

Le rapporteur voudrait faire un commentaire d'une autre nature sur la proposition de la SADC : il convient d'y voir une stratégie permettant à des pays pauvres, grâce à l'entrée en jeu d'un pays émergent, de rééquilibrer les négociations avec la Commission. Ce réflexe est naturel, compte tenu de l'état du rapport de forces existant et de l'impossibilité, pour les pays ACP, de le renverser, sauf appui providentiel d'un « plus fort que soi ». **Autrement dit, la situation extrêmement difficile créée par l'offre de la SADC est le résultat direct de négociations déséquilibrées et perçues comme tel par les partenaires de l'Europe.**

De plus, les pays voisins de l'Afrique du Sud, selon l'ambassadeur du Botswana à Bruxelles, s'inquiètent des effets de la réciprocité, car ils ont déjà pu mesurer les effets du libre-échange sur l'Afrique du Sud et, au-delà, sur l'ensemble de l'Afrique australe, avec l'entrée en vigueur de l'accord conclu en 1999 avec Pretoria. Lorsque le désarmement tarifaire est intervenu en Afrique du Sud, il a entraîné des détournements d'échanges préjudiciables aux membres de la SACU, dont certains sont très dépendants des

recettes douanières. C'est notamment le cas du Lesotho, dont presque la moitié du budget provient des droits de douane acquittés sur les importations.

Les Caraïbes : les difficultés commencent

La Commission estime que le travail avec cette région avance relativement bien, car celle-ci a un intérêt objectif à diversifier ses échanges commerciaux : ceux avec les Etats-Unis représentent entre 60 % et 70 % de son commerce extérieur. Elle se dit confiante sur le fait d'obtenir un accord « sur la table » d'ici la fin 2006.

Il subsiste toutefois un problème important, celui que pose la négociation d'un accord avec une région à « géométrie variable ». Celle-ci comprend, en effet, trois espaces économiques différents, lesquels ne peuvent pas être « résorbés » immédiatement dans un ensemble cohérent, *a fortiori* avant la fin 2007 :

- l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales (*OECS*, selon l'acronyme anglais), avec Antigua, la Grenade, la Dominique, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte Lucie et Saint Vincent ;

- le CARICOM ;

- l'accord de libre-échange entre le CARICOM et la République dominicaine.

Les négociateurs ont convenu de rédiger un projet de texte, devant être soumis à l'approbation des ministres de la région d'ici fin novembre 2006. Mais il subsiste **une divergence d'approche importante entre la Commission et les 15 Etats des Caraïbes : si la première souhaite négocier « tarif extérieur commun contre tarif extérieur commun », les seconds se montrent réticents et déclarent que leur niveau d'intégration actuel ne leur permet pas de négocier sur cette base.**

La région Pacifique : les difficultés de l'éloignement

Elle est composée de micro Etats extrêmement dispersés, dont les principaux partenaires commerciaux sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Tous sont intéressés par la question des produits

de la pêche et des services, les produits industriels n'intéressant que la Papouasie, la Nouvelle-Guinée et Fidji.

Selon la Commission, un APE conclu avec le Pacifique pourrait prendre la forme d'**un accord *a minima* centré sur la pêche et le tourisme, avec un protocole particulier pour les marchandises**. Les négociations avancent lentement pour des raisons d'éloignement géographique évidentes, mais un projet d'accord pourrait être finalisé d'ici la fin 2006.

Conclusion générale : un respect de l'échéance irréaliste

De cet état des lieux, il ressort très clairement qu'un « bouclage » de l'ensemble des négociations d'ici la fin 2007 s'avère impossible, un constat unanimement partagé par les interlocuteurs ACP du rapporteur.

Ces derniers lui ont d'ailleurs fait part de leurs réflexions sur les « solutions » pouvant être apportées à ce problème.

Trois solutions ont été ainsi évoquées.

La première solution est celle des négociateurs de la Commission, qui envisagent, sans difficulté, un « dérapage » de quelques mois. En revanche, au cas où aucun accord ne serait conclu, une mise en conformité « unilatérale » pourrait s'imposer, ce qui ne poserait pas de problème pour les pays ACP PMA, bénéficiaires de l'initiative « Tout sauf les armes », mais créerait une situation très difficile pour les pays ACP non-PMA. Ce point sera abordé plus loin.

La deuxième solution consiste à se présenter devant l'OMC avec un ou deux accords finalisés, pour témoigner aux membres de l'Organisation de la bonne volonté de l'Europe et de ses partenaires et pouvoir négocier, en conséquence, une dérogation « technique » et assez courte, destinée à finaliser les autres négociations, par ailleurs bien avancées. Cette nouvelle dérogation nécessite toutefois l'aval des autres membres de l'Organisation, qui peuvent exiger de l'Europe qu'elle la « paie » par l'octroi de concessions, notamment sur le volet agricole.

Selon le délégué permanent de la France auprès de l'OMC, plus les négociations multilatérales s'enliseront, plus les pays émergents se montreront très durs à l'égard de tout « débordement », par rapport à la date fixée par la dérogation.

Dans ces conditions, tout dérapage devra être monnayé, au prix fort. Cette solution, faisant appel à la bonne volonté des uns et des autres, comporte donc de sérieux risques sur le plan multilatéral.

La troisième solution reviendrait à signer des APE « allégés », couvrant quelques chapitres de la négociation et renvoyant la conclusion des négociations sur les autres chapitres à des dates ultérieures. Là encore, l'approbation de ces accords par les membres de l'OMC pourrait donner lieu à un marchandage.

Il reste une quatrième solution, celle préconisée par le rapporteur pour sortir de cette impasse : engager l'Europe et les pays ACP dans des négociations offrant à ces derniers de réelles garanties pour leur développement et donner, ainsi, au dialogue commencé il y a quatre ans l'attractivité qui lui fait si cruellement défaut.

c) Un risque de fragmentation des entités régionales ACP, bien que les APE aient pour objectif de conforter ces dernières

(1) Les entités régionales ACP : des réalisations remarquables mais fragiles...

La négociation « à marche forcée » qu'impose le respect du calendrier risque de déstabiliser des processus d'intégration régionale eux-mêmes fragiles.

Cela n'est pas acceptable. Comme l'a souligné l'ambassadeur du Guinée auprès de l'Union européenne, les unions régionales en Afrique subsaharienne sont **le fruit d'une vision, celle des « anciens »** ayant dirigé les pays après la période coloniale. Cette vision a pour ambition de **dépasser les clivages résultant de frontières arbitrairement tracées par le « brassage économique » qu'entraîne l'existence d'organisations régionales.**

Ainsi, une grande partie de l'avenir politique et économique de l'Afrique subsaharienne se joue dans le renforcement du régionalisme, lequel demande du temps. En effet, **les unions douanières ne peuvent qu'être le résultat d'un processus de maturation lent et délicat. C'est la raison pour laquelle ces entités sont fragiles et imparfaites.**

Rappelons qu'en Afrique subsaharienne, la CEDEAO ne mettra en place une union douanière dans la région Ouest qu'en 2008, avec un tarif extérieur basé sur l'extension de celui de l'UEMOA, dont huit membres sont également membres de la première organisation (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo).

En Afrique centrale, à l'exception de Sao Tome et Principe, tous les pays négociant l'APE sont membres de la CEMAC et partagent une monnaie commune, tout en formant une union douanière. Cependant, le tarif extérieur commun de cette union, mis en place en 2000, n'est pas appliqué de manière uniforme dans la région.

En Afrique orientale et australe, la COMESA dispose d'une zone de libre-échange composée de onze membres et prévoit de devenir une union douanière en 2008. L'union douanière de l'EAC est effective depuis le 1^{er} janvier 2005 et devrait s'élargir d'ici fin 2006 au Rwanda et au Burundi, tandis que la SADC, région négociant l'APE pour l'Afrique australe, devrait mettre en place une zone de libre-échange en 2008, puis une union douanière en 2010, un marché commun devant être institué en 2015.

Du côté des Caraïbes, le CARICOM a institué un tarif extérieur commun et met en place un marché commun, avec une Cour de justice commune, inaugurée en avril 2005. Cependant, la libre-circulation des personnes entre ses Etats membres n'existe pas dans la pratique et la région continue d'autoriser des taux de droits de douane différents entre les pays, pour une minorité significative de lignes tarifaires. Cette organisation comprend en outre un sous-groupe, l'Organisation des Etats des Caraïbes orientales, lequel a mis en place une monnaie commune dans six îles (Antigua, la Grenade, la Dominique, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie et Saint-Vincent), mais dont les membres peuvent bénéficier d'accords différenciés tant au sein du CARICOM qu'au sein de l'accord de

libre-échange conclu en 1999 entre le CARICOM et la République dominicaine.

Enfin, les 14 pays de la région Pacifique qui négocient un APE font partie d'une zone de libre-échange se mettant progressivement en place, conformément à « l'accord commercial des pays insulaires du Pacifique », le PICTA dans son abréviation anglaise. Ils ont également signé un accord cadre de coopération économique et commerciale avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, « l'Accord du Pacifique pour le resserrement des relations économiques » ou PACER. La Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Salomon, Vanuatu et les îles Fidji ont signé un accord de libre-échange séparé.

Au total, les unions économiques en cours d'achèvement ou de constitution ne forment pas un cadre organisé.

En outre, la Commission estime, qu'en Afrique, au vu de certains « transferts » de pays membres d'une région à l'autre, comme celui du Congo, passé de la région de l'Afrique de l'Est à celle de l'Afrique centrale, **il n'est pas sûr que les APE soient signés par les pays qui ont participé au lancement des négociations de l'accord.**

Quoiqu'il en soit, le rapporteur estime que les décisions d'appartenance à une région ou à une autre doivent rester du ressort des pays ACP. **Ces questions relèvent de la souveraineté nationale et ne sauraient faire l'objet de commentaires déplacés sur la « polygamie institutionnelle ».**

(2) ...Soumises aux pressions intempestives de la Commission

Les dérapages de la Commission ne sont pas que verbaux : elle ne se contente pas de critiquer certains choix, elle va jusqu'à exercer une pression sur des pays appartenant à une région, afin qu'ils progressent plus rapidement sur la voie de l'intégration régionale et puissent ainsi « mieux » négocier le régime commercial réciproque avec l'Europe.

Cette attitude doit être condamnée fermement : elle perturbe les processus régionaux, et, ce qui est encore plus grave, elle remet en cause la différenciation et la régionalisation des accords, deux des

principes fondamentaux de la Convention de Cotonou. Cela a déjà été dit : ces éléments figurent à l'article 2 de la Convention, lequel stipule en outre « *qu'une importance particulière est accordée à la dimension régionale* ».

Dans un cas précis, en effet, la Commission est allée à l'encontre de ces principes cardinaux : **elle a demandé à la SACU d'achever son union douanière en 2008, soit deux ans avant l'échéance fixée par les membres de l'entité régionale.** D'après la réponse du ministère du commerce et de l'industrie du Mozambique au questionnaire du rapporteur, cette exigence ne facilite en rien le processus d'intégration régionale ; au contraire, elle le complique, en ajoutant des contraintes extérieures additionnelles. La réponse de la SACU aux négociateurs de la Commission a été de dire que la création de cette union douanière ne constitue pas une condition préalable à la signature de l'APE.

Le rapporteur estime que la Commission ne doit, en aucun cas, pratiquer un tel interventionnisme, car celui-ci s'apparente à une forme de néo-colonialisme qui est à proscrire.

En revanche, certains de ses interlocuteurs ont insisté sur le fait qu'une intégration économique régionale, menée en fonction des échéances fixées par les pays ACP eux-mêmes, constitue un préalable indispensable à la conclusion des APE.

Ainsi, pour **le chef de la branche des négociations commerciales de la CNUCED, de « bons APE » impliquent que, dans une première phase, avant la mise en œuvre du démantèlement tarifaire, les quatre régions d'Afrique subsaharienne libéralisent leurs échanges, en mettant en place des unions douanières effectives.** Cette approche serait la seule qui permettrait aux pays d'Afrique d'adopter des politiques cohérentes et de renforcer leur commerce intrarégional.

Cette réflexion est prolongée par le directeur en charge du programme des PMA de la CNUCED, qui estime que **les APE devraient fixer des objectifs de taux de croissance au commerce intrarégional, avant que ne commence la libéralisation des échanges avec l'Europe.** Les partenaires ACP seraient de cette manière assurés de voir qu'un pays comme le Nigeria joue son rôle de « locomotive régionale », en permettant ainsi à ses voisins d'être

mieux « armés » pour la préparation d'un régime commercial réciproque avec l'Europe.

L'idée d'une intégration régionale comme préalable aux APE a été défendue publiquement par nombre de pays ACP, en tout dernier lieu par ceux de l'Afrique subsaharienne. La Déclaration de Nairobi de l'Union africaine sur les APE ne dit pas autre chose, en effet, en demandant aux communautés économiques régionales de s'assurer que les accords de partenariat économique avec la Communauté européenne *« ne compromettent pas la coordination et l'harmonisation de leurs programmes et de leurs activités. Ils ne doivent pas non plus constituer une entrave à la création progressive, sur une base prioritaire, de zones de libre-échange et d'unions douanières entre les Communautés économiques régionales et ce, avant tout accord similaire avec la Commission européenne »*.

Cette demande doit être prise au sérieux, car elle revêt un caractère politique.

L'ambassadeur de Maurice à l'OMC a exprimé ce point avec force : d'après lui, **l'Europe semble vouloir imposer ses choix de régionalisation de manière insidieuse, sans le dire, pour régler un problème ponctuel, celui de l'appartenance de certains pays africains à deux ensembles. A l'inverse, les pays d'Afrique mettent en avant l'absolue nécessité d'harmoniser l'ensemble des politiques régionales, avant de commencer à libéraliser les échanges avec l'Europe. Or cette exigence, de leur part, traduit le souci qu'ils ont de régler un « vrai » problème de fond, celui de l'intégration du continent africain.**

Si l'Europe ne parvient pas à entendre suffisamment vite ce message, elle pourra être accusée d'avoir malmené les premières réalisations d'un des plus nobles défis du XXIème siècle.

(3) ...et à la division entre pays ACP PMA et non-PMA

Nous savons déjà que les pays ACP PMA seront soumis à une régime commercial réciproque avec l'Europe dès lorsqu'ils signeront, dans le cadre de leurs régions, des APE.

Les pays ACP non-PMA signataires du même accord seront eux aussi soumis au libre-échange, mais ne bénéficieront pas, contrairement à leurs voisins PMA, de l'initiative « Tout sauf les armes ».

Cette ligne de partage, d'après la Commission, n'en est pas une : « *je ne sens pas de clivage* » selon les termes d'un interlocuteur de la direction générale du commerce. Cette opinion est loin de faire l'unanimité parmi les pays ACP : ainsi, l'ambassadeur du Kenya auprès de l'Union européenne estime que la différence de traitement résultant de l'appartenance ou non à la catégorie des PMA crée une division entre les pays ACP.

Certains responsables ACP rencontrés par le rapporteur ont insisté sur le fait que les PMA signataires d'un APE ne doivent pas appliquer la réciprocité dans leurs échanges avec l'Europe, ce qui reviendrait à créer, au sein d'une même région, deux groupes, dont l'un serait plus favorisé, car il bénéficierait et de « Tout sauf les armes » et d'un régime commercial moins ou nettement moins réciproque que celui appliqué aux pays non-PMA.

Cette division risque d'être ressentie de manière encore plus forte si la région comprend un nombre élevé de PMA par rapport aux non-PMA, ce qui est le cas de l'Afrique centrale, avec 4 PMA sur 5 pays, de l'Afrique de l'Ouest avec 12 PMA sur 15 pays et de l'Afrique orientale et australe, avec 10 PMA sur 16 pays.

En outre, dans ces régions, si le choix se fait finalement en faveur d'un libre-échange différencié, celui-ci va créer d'importantes difficultés administratives, qui auront des répercussions politiques.

En effet, si dans une région donnée, les PMA bénéficient d'un accès privilégié au marché européen sans contrepartie, tandis que les pays ACP non-PMA doivent libéraliser progressivement leurs échanges avec l'Europe pour laisser entrer à droit zéro des produits européens, les premiers devront contrôler étroitement leurs frontières pour s'assurer que des biens ne soient pas importés chez eux de manière frauduleuse. Or, selon le rapport de la commission du développement international de la Chambre des Communes précitée, ce travail de police administrative pourrait entraîner, pour

les PMA, des coûts bien plus importants que les avantages attendus des APE.

2) *Ce que disent les uns et les autres en Europe*

a) *La Commission européenne : un aller retour permanent entre incantations, passage en force et embarras*

(1) **Deux directions générales pensant « commerce »**

Lors de ses différents entretiens et déplacements, le rapporteur a pu mesurer le désarroi et le ressentiment suscités par le mercantilisme de l'Europe : on l'a vu, ce terme figure dans une déclaration officielle du Conseil des ministres des pays ACP.

Il est incontestable que la Commission fait tout ce qui est nécessaire pour que la négociation des APE apparaisse comme un pur exercice commercial, n'ayant aucun lien ou un lien très lointain avec les besoins de développement de ses partenaires. Cette appréciation générale est partagée par le rapport de la Commission pour l'Afrique, selon lequel *« la Communauté européenne devrait opter plus explicitement pour (une) approche fondée sur le développement, plutôt que de se présenter comme un « négociateur commercial » qui cherche à arracher des concessions de la part des pays ACP »*.

Or cette attitude n'est pas sans danger : **le secrétaire général adjoint de la CNUCED considère que la position univoque de l'Europe à l'égard des accords de partenariat affaiblit sa position de négociation à l'OMC**, car les ACP commencent à ne plus la considérer comme une alliée ; ils ont le sentiment que leur relation privilégiée avec elle ne se manifeste plus depuis le lancement des négociations sur les APE.

Le rapporteur estime que cette attitude n'est pas étrangère à l'isolement de l'Europe lors des deux précédentes Conférences ministérielles de l'OMC : ses partenaires ACP l'ont « lâchée », à Cancun, sur les sujets de Singapour, en exigeant leur retrait de l'ordre du jour du Cycle de Doha, puis se sont alliés avec le Brésil, au travers du G110, pour arracher, à Hong Kong, un accord de

principe sur un retrait des subventions agricoles à l'exportation en 2013.

La raison principale de l'approche univoque de la Commission réside dans le positionnement respectif des deux commissaires en charge des relations avec les pays ACP, MM. Peter Mandelson et Louis Michel.

Les pays ACP supportent très mal l'omniprésence de la direction générale du commerce de la Commission, emmenée par M. Mandelson, laquelle domine toutes les discussions, quand la direction générale du développement n'occupe qu'une place périphérique dans le processus.

Lorsque ce problème a été évoqué par le rapporteur à Bruxelles, le cabinet de M. Louis Michel s'est élevé contre un tel jugement, en soulignant que l'implication du commissaire en charge du développement est totale, comme le prouve sa participation aux séminaires régionaux de programmation de l'aide, et le fait que celui-ci ne manque pas une occasion de souligner la dimension « développement » des APE.

« *On n'accepte pas* » que les pays ACP veulent identifier la direction générale du développement comme étant le « *coupable* », accusé d'être le responsable du retard pris par les négociations : tels ont été les propos entendus par le rapporteur.

En réalité, d'après ses interlocuteurs, le vrai problème est celui de l'absence de coordination entre les ministres du développement et les ministres du commerce des pays ACP, les premiers n'étant souvent pas informés de ce que négocient les seconds.

Cet argument reflète une partie de la réalité, mais il peut être retourné contre la Commission, qui parfois ne consulte pas les pays ACP : Fidji a attiré par écrit l'attention du rapporteur sur un incident récent, particulièrement révélateur.

La direction générale du développement de la Commission devant envoyer une équipe dans la région Pacifique pour discuter de la programmation du 10^{ème} FED, les ambassadeurs des pays concernés en poste à Bruxelles ont été convoqués à une réunion environ deux jours avant que les fonctionnaires de la Commission

ne partent en mission, sans que des documents leur soient fournis, pour leur permettre de formuler de premières observations. Revenue à Bruxelles, la délégation de la Commission a présenté un rapport conjoint au Comité du financement du développement UE-ACP, qui indique, de manière laconique, que le séminaire d'un jour consacré au sujet s'est bien déroulé.

Il est vrai qu'à cela s'ajoutent les contraintes spécifiques pesant sur les pays ACP, qui se manifestent par un défaut de circulation de l'information entre la capitale du pays ACP et son ambassadeur en poste à Bruxelles, voire entre le ministre, son cabinet et les administrations centrales compétentes.

En l'espèce, les administrations des pays du Pacifique n'ont pu disposer d'éléments suffisamment précis sur le contenu des discussions du séminaire et, dans le même temps, elles n'ont pas toujours été conscientes des lacunes du projet de document produit à cette occasion, lequel ensuite « s'envole » vers Bruxelles, pour être travaillé par la Commission et les ambassadeurs.

La Commission se défend par ailleurs de ne pas intégrer le développement dans le volet commercial en évoquant le rôle des équipes mises en place pour associer les deux directions générales. **C'est ainsi qu'ont été instituées, précisément pour faire le lien entre les deux dimensions, les « *task forces* de préparation régionale ».**

Or, selon l'ambassadeur de la République centrafricaine auprès de l'Union européenne, « *cela existe, mais cela ne marche pas* ». En effet, ces équipes ne négocient rien, pas même les ressources financières qui seront attribuées dans le cadre du FED.

Ces jugements reflètent un problème de fond, que le rapporteur souhaite exprimer de la manière suivante : **la direction générale du développement n'est aucunement associée à la conception des APE, alors que ces derniers sont supposés être des instruments de développement. Elle n'est donc pas en mesure d'apporter un contrepoint à l'approche suivie par la direction générale du commerce, qui n'exerce qu'un métier, celui du « négociateur tarifaire ». Or ce devrait être précisément son rôle principal : en effet, qui d'autre est le mieux placé pour identifier, avec les pays**

ACP, ce que serait un cadre commercial supportable pour leurs économies et leurs besoins sociaux ?

Ce travail, qui devrait, dans l'idéal, servir de point de départ aux propositions formulées par la direction générale du commerce, n'est fait par personne à la Commission. A cet égard, le ministère de l'industrie et du commerce du Mozambique a indiqué au rapporteur que lors d'une rencontre entre la région SADC et des représentants de la Commission, ces derniers ont souligné qu'ils n'ont pas mandat pour discuter des sujets de développement avec la partie ACP.

Le rapporteur souhaite ajouter à ce point que comme la direction générale du développement n'a pas mandat pour discuter du contenu développement des futurs accords, les pays ACP doivent se résigner à ce que ce volet « développement » se résume aux décaissements du FED.

Ainsi M. Louis Michel et ses services n'assurent qu'un rôle, important certes, mais qui ne peut permettre une réelle complémentarité entre les deux volets censés s'épauler : celui de la programmation du 10^{ème} FED, qui aura pour ambition de limiter les dégâts du libre-échange, tout en étant, comme on l'a vu, utilisée pour « souligner » aux pays ACP la nécessité de s'y préparer.

La Commission tient donc un discours univoque sur les futurs accords, la direction générale du développement, pour sa part, se bornant à identifier quelques secteurs prioritaires de coopération, puis à servir de tiroir-caisse.

M Louis Michel a lui-même reconnu, à l'occasion du séminaire de programmation du 10^{ème} FED pour l'Afrique orientale et australe, avec beaucoup de franchise, qu'il n'est pas en charge de la négociation des APE : ce sont des accords commerciaux, dont la responsabilité relève de M. Peter Mandelson. Les « mesures d'accompagnement » sont son seul levier, mais il a ajouté que la Commission ne s'engagerait pas dans une logique de compensation, ni dans une politique de guichet : son appui sera destiné au développement, que ce soit pour aider le désenclavement ou les transferts de technologie. En marge de cette rencontre, M. Louis Michel a néanmoins fait part de **ses craintes concernant les risques que la libéralisation fait courir à des pays fragiles ou**

sans Etat : « la libéralisation de l'économie au Congo, good luck ».

C'est effectivement tout ce qu'on peut espérer pour les pays ACP, si les Etats membres décident de continuer à épauler la Commission dans son approche mercantile de la négociation.

(2) L'assurance-vie proposée aux pays ACP : aller jusqu'au bout des « précautions » permises par les règles du GATT

Nous arrivons maintenant au cœur du problème juridique qui tend à faire des APE des accords de libre-échange.

Aux termes de l'article XXIV du GATT, un accord de libre-échange conforme aux règles commerciales multilatérales repose sur un principe cardinal : tant « *les droits de douane que les autres réglementations commerciales restrictives* » devront être éliminés pour « *l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange* » (§8(b)). L'article XXIV§5(c) pose une deuxième condition de fond à la licéité des zones de libre-échange : l'établissement de la zone de libre-échange doit se faire dans un « *délai raisonnable* ». Le Mémoire d'Accord sur l'interprétation de cet article indique que ce « *délai raisonnable* » ne « *devrait dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels* ».

On comprend que **l'interprétation qui sera donnée de ces deux conditions détermineront le caractère supportable ou non du nouveau cadre commercial** pour les pays ACP : plus elles seront appliquées de manière souple, plus ces pays seront en mesure de conserver les protections tarifaires nécessaires au maintien d'une économie viable.

C'est ce qu'entend faire la Commission, du moins c'est ce qui a été dit au rapporteur, qui entend examiner ici la réalité des intentions ainsi affichées.

Ce point est essentiel : seul un accord qui accordera aux pays ACP toutes les précautions dont ils ont besoin authentifiera son caractère d'instrument de développement. Il faut rappeler les termes de la Convention de Cotonou : « *Les négociations seront aussi flexibles que possible en ce qui concerne la fixation d'une*

période de transition d'une durée suffisante, la couverture finale des produits, compte tenu des secteurs sensibles, et le degré d'asymétrie en termes de calendrier du démantèlement tarifaire, tout en restant conformes aux règles de l'OMC en vigueur à cette date » (article 37§8). Ce principe général de flexibilité devra donc être respecté pour ne pas trahir l'esprit du partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP.

Le mandat de négociations donné à la Commission en juin 2002 ne dit pas autre chose en précisant que « *le calendrier de démantèlement tarifaire et la liste des produits concernés par la libéralisation des échanges...refléteront les contraintes économiques, sociales et environnementales* » auxquels les pays ACP sont confrontés, ainsi que « *leur capacité à adapter leurs économies au processus de libéralisation* ». Le Conseil a rappelé son devoir à la Commission en réaffirmant, dans ses conclusions du 10 avril 2006 sur les APE, son soutien à **des accords « asymétriques et flexibles et à un accès préférentiel au marché »** européen pour les produits exportés par les pays ACP.

« L'essentiel des échanges »

La « doctrine officielle » de la Commission sur ce que recouvre la libéralisation de l'essentiel des échanges est la suivante : pour être conforme aux règles de l'OMC, elle doit porter sur 90 % des volumes échangés entre les parties à l'accord.

Selon la Commission, cette interprétation, qui n'est donc pas une règle, offre déjà toutes les garanties de flexibilité pour les pays ACP. En effet, elle permet à une partie de libéraliser 100 % ou presque de son commerce, ce qui sera le cas de l'Europe, et à l'autre, une région ACP, de ne libéraliser « que » 80 %, avec une moyenne finale de 90 %, irréprochable au regard des critères OMC. Ainsi, cette doctrine des 90 % permettrait, d'après la direction générale du commerce de la Commission, d'exclure de la libéralisation l'agriculture vivrière des pays ACP.

Ce point de vue est aussi celui de la direction générale du développement : cette doctrine donne aux pays ACP les marges de manœuvre nécessaires pour protéger leurs productions sensibles.

A titre d'illustration, l'accord de libre-échange conclu entre l'Europe et l'Afrique du Sud prévoit que l'Union européenne libéralise 95 % de ses importations en provenance de ce pays en dix ans, tandis que ce dernier doit libéraliser 86 % de ses importations européennes en douze ans. Il y a lieu de noter par ailleurs que 11 % des produits industriels et 19 % des produits agricoles de l'Afrique du Sud sont sur la liste de réserve, donc exclus de la libéralisation, contre respectivement 0,02 % et 27,78 % pour l'Europe. La CNUCED note toutefois que le pourcentage des importations entrant à droit zéro dès l'entrée en vigueur de l'accord est de 62 % pour les produits industriels et de 34 % pour les produits agricoles importés par l'Afrique du Sud, l'Europe ne libéralisant d'entrée de jeu que 21,02 % de ses importations agricoles.

A Genève, le directeur de la division du développement du secrétariat de l'OMC a confirmé que les « 90 % » ne sont pas un chiffre officiel, mais que les règles actuelles permettent une réelle flexibilité. Ainsi, d'après lui, le GATT a validé l'accord établissant l'Association européenne de libre-échange, qui ne couvrait pas l'agriculture.

En outre, **la Commission est prête à accorder encore plus de flexibilité aux pays ACP, car elle envisage, dans certains cas, de leur demander une libéralisation inférieure à 80 %.** C'est ce qui ressort d'un document de travail de juin 1999, qui faisait la synthèse des études d'impact de la proposition consistant à négocier des accords de partenariat avec les sous-régions ACP. Le tableau ci-après en est extrait.

SYNTHESE DU NIVEAU POSSIBLE DE LIBERALISATION PAR REGION ACP

Région	% du commerce libéralisé par les ACP
CARICOM	81 %
EAC	79 %
Nigeria	65 %
Autres PMA	81 %
PACIFIQUE	45 %
SACU+	84 %
Mauritanie, Seychelles et Zimbabwe	73 %
SACU + trois	83 %
autres PMA	79 %
SADC	82 %
CEMAC	74 %
UEMOA	80 %

Source : Commission européenne, document de travail du 14 juin 1999, « Synthèse des études d'impact de la proposition de l'UE de négocier des APER avec les sous-régions ACP », à partir des données commerciales de l'année 1996.

Ce document concluait qu'il « sera nécessaire de procéder à une analyse secteur par secteur, voire produit par produit, et d'évaluer très soigneusement l'impact de la libéralisation des échanges sur chacun de ces secteurs, en prenant en compte sa contribution au développement économique et social durable de la région ou du pays. Les Etats ACP devraient être autorisés à exclure des produits de la libéralisation des échanges lorsque cela s'avère nécessaire pour éviter des perturbations économiques graves, et les chiffres énoncés dans le tableau ci-dessus montrent que c'est possible ».

Lors d'une présentation des APE faite en novembre 2004, l'un des chefs d'unité rencontrés par le rapporteur a mentionné les pourcentages suivants d'importations en provenance de l'Europe qui pourraient être libéralisés par les régions ACP :

- Afrique de l'Ouest, 81 % ;
- Afrique centrale, 79 % ;
- Afrique orientale et australe, 80 % ;
- Afrique australe, 76 % ;
- Caraïbes, 83% ;
- Pacifique, 67 %

La Commission ajoute, en outre, que la mise en place définitive des tarifs extérieurs communs par les régions ACP leur permettra de négocier les accords de partenariat avec l'Europe en ayant augmenté préalablement leurs droits de douane sur certains secteurs : en effet, le tarif commun constituant une moyenne entre des tarifs nationaux, il autorise de tels ajustements.

Enfin, pour être tout à fait rassurante, la Commission indique que **les APE comprendront une clause de sauvegarde**, permettant aux deux parties de réintroduire des tarifs sur des secteurs affectés par la libéralisation. Selon les indications communiquées au rapporteur, il s'agirait d'une clause qui s'appliquerait en cas de préjudice grave causé par la hausse des importations.

Ces trois garanties constituent les « passeports » délivrés aux pays ACP pour qu'ils puissent transiter, sans encombre, vers le libre-échange.

Le rapporteur estime toutefois que ces garanties ne permettent pas d'offrir une sécurité totale aux pays ACP, et ce pour plusieurs raisons.

La première est que le processus d'exclusion de secteurs ou de produits du libre-échange doit s'appuyer sur des études d'impact sérieuses, qui permettent d'identifier ce qui ne doit pas être soumis au libre-échange. A ce stade, comme cela a déjà été souligné, tous les pays ACP ne disposent pas d'une visibilité suffisante sur les conséquences nationales et régionales du libre-échange. On peut donc craindre qu'ils soient contraints de négocier « dans le brouillard » le degré de libéralisation supportable sur le plan économique et social.

La deuxième raison concerne l'ambiguïté de la méthode utilisée pour déterminer le pourcentage à libéraliser. S'agit-il en effet d'une libéralisation couvrant des volumes d'échanges ou des produits ? Autant une libéralisation fondée sur la première approche ne serait pas assez fine pour ne pas oublier certains produits, autant la seconde doit s'imposer, car elle permet de filtrer exactement, par les pays concernés eux-mêmes, ce qu'ils estiment devoir être soumis au libre-échange et ce qui ne doit pas l'être.

Au reste, c'est la méthode exacte qu'utilise actuellement l'Europe pour sauvegarder les productions « sensibles » de la PAC : depuis son offre conditionnelle du 28 octobre 2005 déposée à l'OMC, elle propose d'appliquer un traitement spécifique à 8 % des lignes tarifaires agricoles (et non pas 8% du volume des échanges) qu'elle classe comme « sensibles », par rapport à la formule générale de réduction des droits de douane.

Lorsqu'un tel pourcentage permet d'exclure un nombre élevé de lignes tarifaires, les possibilités de protection augmentent : c'est ce que les pays ACP doivent être autorisés à faire, comme le prévoit d'ailleurs, au niveau multilatéral, l'accord cadre du 1^{er} août 2004, qui autorise les pays en développement à désigner des « produits spéciaux » pour leur appliquer un traitement plus flexible. Cela peut d'ailleurs ne pas être statique : les pays ACP doivent pouvoir protéger des produits qu'ils ne produisent pas encore mais qui sont ou seront nécessaires à leur indispensable souveraineté alimentaire, par exemple.

La troisième raison expliquant le scepticisme du rapporteur sur les assurances apportées par la Commission réside dans sa conviction selon laquelle **le degré de libéralisation pour les pays ACP ne doit pas être prédéterminé par un marqueur exprimé par un pourcentage « OMC compatible »**. Comme le souligne le document de travail précité, **seule une approche partant des besoins et des sensibilités des pays ACP, secteur par secteur et produit par produit, est acceptable : le pourcentage d'exclusion conforme avec l'OMC ne doit pas constituer le point de départ, mais le point d'arrivée du paramétrage de la libéralisation**. Celui-ci doit être le plus fin possible, puisqu'il s'agit de déterminer les conditions tarifaires de la survie d'économies très vulnérables.

La quatrième raison, qui sera détaillée dans les propositions du rapporteur, est que **l'approche de la Commission ne tient pas compte des Objectifs du Millénaire pour le Développement**, ni d'autres indicateurs objectifs, dont le respect doit faire partie intégrante du processus de libéralisation.

La « durée raisonnable » de la période transitoire

Selon la doctrine de la Commission, une durée raisonnable pour la mise en œuvre d'un accord de libre-échange signifie un délai

de douze ans, une période qui figure expressément dans les feuilles de route signées avec l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique orientale et australe.

Toutefois, elle n'affiche pas de position fermée sur ce délai : ainsi, **des APE mis en œuvre sur une durée de vingt ans ne lui posent pas de problèmes particuliers, pourvu que, conformément à la « doctrine » du GATT, l'essentiel des échanges ne soit pas libéralisé dans les toutes dernières phases du démantèlement tarifaire.**

Comme l'a affirmé un représentant de la direction générale du commerce de la Commission, ce sont les considérations de développement qui conduiront la négociation sur la durée de la période transitoire.

Sous réserve, donc, de cette condition de progressivité, la Commission se dit prête à aller jusqu'au bout des flexibilités permises par le GATT, que certains de ses partenaires n'hésitent pas à s'octroyer. Il convient de rappeler à cet égard que l'accord de libre-échange entre le Canada et le Chili et celui entre les Etats-Unis et l'Australie prévoient des périodes transitoires de 18 ans, au bénéfice, respectivement, du Chili et des Etats-Unis. Les accords conclus par l'Australie et la Nouvelle-Zélande avec la Thaïlande vont jusqu'à accorder une période transitoire de 20 ans à ce pays en développement.

Reste le problème que posera la validation, par l'OMC, de six accords pouvant, en principe, comporter des délais supérieurs à douze ans : compte tenu de l'attitude de certains pays en développement non bénéficiaires des préférences ACP, notamment ceux qui produisent des bananes « dollars », il y a un risque que l'appréciation portée sur la licéité des APE soit de nature politique et conduise ces pays à attaquer ces accords, surtout si ces instruments prévoient de mettre en œuvre une réciprocité réduite.

Bien entendu, ce risque augmente encore, en cas d'échec définitif du Cycle, car on ne pourra pas compter sur l'indulgence des pays émergents.

L'ambassadeur de la République centrafricaine auprès de l'Union européenne, un PMA envisageant un APE réalisé sur douze

ans dans le cadre de la CEMAC, note à cet égard que les délais maximalistes, 20 ans, voire 30 ans, devront être monnayés à l'OMC, une perspective qui ne peut inciter à l'optimisme. **D'après cet interlocuteur, il serait préférable que les pays ACP ne concentrent pas toute leur attention sur la question du délai pour réfléchir davantage aux modalités d'un démantèlement tarifaire compatible avec leurs besoins de développement.**

La « soumission » de un ou deux accords prévoyant une période transitoire de 12 ans rendrait en outre plus facile la négociation à l'OMC d'un accord permettant l'extension, pour une courte période, de la dérogation accordée aux préférences ACP : le délai supplémentaire ainsi obtenu apporterait ainsi une garantie à la finalisation, en toute sécurité, de « bons APE » avec toutes les régions.

Le rapporteur a entendu un autre type d'argument en faveur d'une période transitoire de 12 ans, venant des représentants de la Côte d'Ivoire à l'OMC : celle-ci permet aux pays ACP de ne pas « rater le train de la mondialisation » et de s'engager « plus rapidement » dans les processus d'intégration régionale.

Bref, il n'existe pas de consensus chez les pays ACP sur le délai optimal. La Commission n'exclut pas d'ailleurs la signature d'accords prévoyant des délais différenciés selon les régions, mais cette approche n'ira pas sans susciter de sérieuses difficultés politiques. En effet, comme le rappelait l'ambassadeur de la Jamaïque auprès de l'Union européenne, lors de la première phase de négociation, celle dite « tous ACP », il a été demandé que la question du délai fasse l'objet d'un accord de la part de l'ensemble des partenaires de l'Europe et non d'un accord par région par région.

Le problème que pose un délai uniforme ou différencié semble donc insoluble, à moins que l'on puisse **trouver une solution qui permette de faire l'économie de ce débat. Ce sera le cas de la proposition du rapporteur**, en raison de la nature du régime commercial qu'elle prévoit d'appliquer aux pays ACP.

(3) Le manque de sérieux de l'alternative proposée aux pays ACP non-PMA : des préférences dites « plus » ou « plus plus »

(a) Une fantaisie de la Commission

La question des solutions alternatives aux APE, prévues par la Convention de Cotonou et dont devraient pouvoir bénéficier les pays ACP non-PMA ne désirant pas signer un accord de libre-échange, a déjà été abordée.

Lors du Conseil conjoint UE-ACP de juillet 2004, les partenaires de l'Europe ont demandé et obtenu que l'examen de ces solutions alternatives ait lieu en 2006. Mais bien, que nous soyons en 2006, la Commission, comme cela a déjà été dit plus haut, n'a pas montré un réel empressement pour définir de telles solutions, alors même qu'elle doit étudier « *toutes les alternatives possibles* », selon les termes de l'Accord de Cotonou.

Pourtant, un centre de recherche de La Haye spécialisé dans les politiques de développement, l'*European Centre for Development Policy Management* (ECDPM), a étudié, de manière très détaillée, le sujet ⁽⁶³⁾.

Les auteurs de ce rapport ont regroupé ces scénarii d'APE en deux grandes catégories : d'une part, les propositions s'écartant de la piste privilégiée par la Commission, mais qui restent conformes aux règles de l'OMC et, d'autre part, celles qui cherchent à rompre avec le concept de réciprocité. Le tableau ci-dessous est extrait de ce document.

TABLEAU RECAPITULATIF DES PRINCIPAUX SCENARII « ALTERNATIFS »

	Scénarios	Principales caractéristiques	Accès au marché	Comptabilité avec les règles de l'OMC
APE alternatifs	APE	ALE + réciproque	75 %-80 % ACP ; 99 %-100 % UE ; 12-15 ans, plus ?	ALE au titre 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 PMA	Accès libre au marché pour	Rien PMA ; 100 % UE	Clause d'habilitation

⁽⁶³⁾ « *APE alternatifs et alternatives aux APE* », rapport ECDPM n° 11 de Sanoussi Bilal et Francesco Rampa, février 2006.

		PMA, sans réciprocité		
	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
Alternatives aux APE	APE national	ALE + réciprocité au niveau national	65 %-85 % pour le pays en question ; 99 %-100 % UE ; 12-15 ans, plus ?	ALE au titre art. XXIV
	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 le 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
	Statu quo	Préférences de Lomé/Cotonou	Rien ACP ; 97 % Lomé UE	Nécessite dérogation ou modification des règles

Source : *European Centre for Development Policy Management*, rapport n° 11 « *APE alternatifs et alternatives aux APE* », Sanoussi Bilal et Francesco Rampa.

NB : ALE : accord de libre-échange ; SPG : système de préférences généralisées communautaire ; TSD : traitement spécial et différencié ; TSA : initiative « Tout sauf les armes » ; PED : pays en développement.

La Commission a eu connaissance des travaux de l'ECDDPM, mais elle n'y attache pas beaucoup d'importance : d'après elle, les solutions dégagées sont trop risquées au regard des règles de l'OMC.

Il ne reste donc qu'une seule alternative, c'est du moins la position défendue par le commissaire européen en charge du commerce extérieur, M. Peter Mandelson : elle consiste à **accorder, sans réciprocité, aux pays ACP non-PMA « réfractaires » le bénéfice du SPG dit « plus » (SPG +)**.

Applicable depuis le 1^{er} janvier 2006, ce régime d'accès particulier du système de préférences généralisées de la Communauté permet à 7 200 produits d'entrer à droits zéro sur le marché européen. Pour en bénéficier, les pays en développement doivent respecter les conditions suivantes :

- un critère de faible diversification de l'économie et de dépendance, défini par le fait que les 5 produits les plus importés par la Communauté provenant du pays bénéficiaire représentent plus de 75 % du total des importations provenant de ce pays et entrant sur le marché européen au titre du SPG ;

- les importations provenant du pays bénéficiaire et couvertes par le SPG doivent par ailleurs représenter moins de 1 % du total des importations effectuées par l'Europe sous le couvert du SPG ;

- les pays doivent appliquer, effectivement, 16 conventions fondamentales concernant les droits de l'homme et les droits des travailleurs, ainsi que 7 conventions internationales, sur 11 au total, concernant la bonne gouvernance et la protection de l'environnement. Les 27 conventions en question doivent être ratifiées par les pays bénéficiaires d'ici le 30 décembre 2008⁽⁶⁴⁾.

Cette solution n'en est pas une puisque les pays ACP non-PMA bénéficieraient, avec ce régime, d'un accès moins favorable, « nettement moins bon » selon les termes d'un interlocuteur de la Commission, que celui qui leur est actuellement garanti par la Convention de Cotonou.

Autrement dit, les préférences offertes par le SPG+ sont moins favorables que celles actuellement prévues par les « préférences Cotonou » : les pays ACP non-PMA « réfractaires » verraient donc leurs exportations se heurter à des tarifs qui ne leur sont pas appliqués actuellement. Par exemple, le SPG+ n'intègre pas les bananes, un produit d'exportation crucial pour un ACP non-PMA tel que le Cameroun. Selon une estimation, environ un dixième des exportations des pays ACP ne sont pas couvertes par le SPG+⁽⁶⁵⁾. Les interlocuteurs du rapporteur de la direction générale du commerce de la Commission ont également cité l'exemple des produits de la pêche, soumis à un droit de 16 % sous le SPG+, tandis qu'ils bénéficient d'un droit zéro sous le régime commercial de la Convention de Cotonou.

La solution préconisée par le commissaire européen en charge du commerce revient donc à refuser la lettre de l'article 37§6 de la Convention de Cotonou, lequel stipule que le cadre commercial dont seront pourvus les pays ACP non-PMA « réfractaires » doit être « équivalent à leur situation existante ».

⁽⁶⁴⁾ Les bénéficiaires de ce régime, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2008, sont, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Equateur, Guatemala, Géorgie, Honduras, Sri Lanka, République de Moldavie, Mongolie, Nicaragua, Panama, Pérou, Salvador et Venezuela.

⁽⁶⁵⁾ « *GSP reform : A longer-term strategy, with special reference to the ACP countries* » Christopher Stevens et Jane Kennan, *Institute Of Development Studies*, 2005.

On est en droit de condamner une telle attitude.

A cela il convient d'ajouter que la proposition du commissaire pose deux problèmes techniques, non négligeables : les pays souhaitant bénéficier du SPG+ devaient présenter une demande dans les trois mois qui suivaient l'adoption du nouveau système de préférences généralisées, soit d'ici le 31 octobre 2005. La proposition du commissaire européen est donc hors délai.

En outre, pour qu'un pays bénéficie du SPG+, 75 % de ses exportations doivent être effectuées sous le couvert du régime général du système de préférences généralisées, ce qui exclut nombre de pays ACP dont les exportations sont, en grande partie ou en totalité, effectuées *via* le régime institué par la Convention de Cotonou.

La proposition du commissaire européen est donc politiquement, juridiquement et techniquement infondée.

C'est pourquoi la direction générale du commerce estime qu'il faudrait plutôt **créer un « SPG++ » pour les pays ACP non-PMA demandant à bénéficier d'une solution alternative.**

Or, selon cette même direction générale, cette solution est plus que problématique : le système de préférences généralisées vient à peine d'être réformé et, à cette occasion, les négociations au Conseil ne se sont pas déroulées sans difficultés.

En outre, les préférences « plus plus » devront être fondées sur des critères objectifs, conformément à la jurisprudence du « panel drogue » de l'Organe de règlement des différends de l'OMC.

Enfin, dès lors que le SPG++ intégrerait des produits exclus du SPG+, comme la banane, les pays d'Amérique latine et d'Asie ne manqueraient pas de revendiquer le bénéfice de ce système ou de chercher à obtenir sa condamnation devant l'OMC.

(b) *Une généralisation de « TSA » ?*

Sans que cela ne constitue une position commune pour l'ensemble de nos partenaires ou pour une région ACP spécifique, certains pays ACP sont favorables à une généralisation de

l'initiative « Tout sauf les armes » à l'ensemble des d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, une proposition soutenue par le gouvernement britannique.

Le rapporteur ne partage pas cette position, car elle remet en cause la spécificité du traitement accordé aux PMA :

- ce traitement est réservé à une catégorie particulière de pays dont la liste est établie selon des critères définis par l'ONU et qui est reconnue par l'OMC. Cela a permis d'introduire, au sein de cette dernière organisation, le seul élément de différenciation existant entre pays en développement ;

- cette catégorie bien acceptée sert de fondement à l'engagement pris par les pays développés et émergents d'accorder un accès à droit zéro et sans quotas aux exportations des PMA. Même si elle n'a pas encore reçu, sauf de la part de l'Europe, de traduction concrète, la promesse faite à Hong Kong constitue l'un des rares acquis positifs du Cycle de Doha ;

- la généralisation de « Tout sauf les armes » à l'ensemble des pays ACP constituerait une violation de la Clause d'habilitation du GATT, ce qui ne pourrait manquer de susciter des tensions avec les autres pays en développement et de fragiliser les équilibres atteints jusqu'ici en faveur des PMA à l'OMC.

Aux yeux du rapporteur, comme on le verra plus loin, il serait plus utile de réformer les règles d'origine appliquées par l'Europe, qui, elles, freinent les exportations des pays ACP PMA et non-PMA.

En effet, à l'heure actuelle, les règles d'origine de l'initiative « Tout sauf les armes » ne permettent pas aux producteurs des PMA d'utiliser, en les important librement, des matériaux produits par un autre pays, quel qu'il soit, pour fabriquer ensuite un bien pouvant entrer sur le marché européen à droit zéro. A l'inverse, les règles d'origine de l'*African Growth And Opportunity Act* des Etats-Unis permettent d'accorder des dérogations aux pays africains bénéficiaires de ce dispositif, qui les autorisent à acheter, sous certaines conditions, des intrants produits par d'autres pays en développement, ce qu'on appelle le « cumul mondial » des règles d'origine. Ce régime plus flexible que celui appliqué par l'Europe a

des effets positifs, dans au moins un cas, cité par le rapport de la Commission pour l'Afrique : il a permis au Lesotho d'attirer des investissements directs étrangers dans ses usines de prêt-à-porter et de créer ainsi plus de 40 000 nouveaux emplois.

(4) Une volonté d'ouvrir des négociations sur des sujets de Singapour, pourtant abandonnés par l'Europe à l'OMC

La Commission a pour mandat formel d'ouvrir des négociations sur l'investissement, la concurrence, la transparence dans les marchés publics et la facilitation des échanges, les trois premiers sujets donnant lieu, de sa part, à d'intenses pressions sur les pays ACP pour qu'ils soient inclus dans les APE.

Le rapporteur estime que **cette insistance, tout comme le mandat du Conseil qui encourage la Commission à aller dans ce sens, sont contraires à la Convention de Cotonou**. En effet, il a déjà été souligné que la Convention de Cotonou ne prévoit qu'une intensification de la coopération entre les parties dans les nouveaux domaines liés au commerce, laquelle repose, notamment, sur l'organisation de leur participation « *coordonnée* » dans les enceintes internationales compétentes.

La Commission se justifie en argumentant sur la composante développement de ces sujets : la création d'un cadre régional, chez les pays ACP, et birégional, avec l'Europe, dans ces trois matières permettra d'assainir le climat des affaires et, plus généralement, les économies de pays soumises à de graves problèmes de corruption et d'évaporation de la richesse. A cet égard, 33 pays des 44 pays africains figurant dans l'indice 2005 de perception de la corruption de *Transparency International* obtiennent un score inférieur au chiffre trois, ce qui reflète une « *corruption généralisée* ».

Ainsi, selon le cabinet de M. Louis Michel, la négociation des sujets de Singapour relève du « *bon sens, d'un point de vue économique et du point de vue de la bonne gouvernance* ». En particulier, la transparence dans les marchés publics et la facilitation des échanges constituent deux points clefs, liés, qui, s'ils donnent lieu à des engagements de la part de nos partenaires, permettront de lutter efficacement contre la corruption. Sur ce dernier aspect, un chiffre stupéfiant, provenant de l'Union africaine, a été cité par la direction générale du commerce de la Commission : celui du

montant estimé des « évaporations » résultant des contrats de marchés publics négociés sur le continent, qui s'élèverait à 140 milliards de dollars.

Le rapporteur ne conteste pas, tout au contraire, le problème que constitue le déficit de bonne gouvernance dans l'Afrique subsaharienne, mais il dénonce **la confusion des genres qu'encourage la Commission** en arguant de la nécessité politique de lutter contre la corruption pour « pousser » la négociation des sujets qui ont été sortis par l'Europe, à Cancun, de l'ordre du jour des négociations commerciales multilatérales.

La lutte contre la corruption est une nécessité absolue, mais celle-ci doit relever d'un cadre, juridique et politique, autre que celui prévu par les chapitres d'un accord commercial.

D'une part, la Convention de Cotonou institue des procédures juridiques pour sanctionner les cas les plus graves de corruption.

D'autre part, le dialogue sur la programmation et le versement de l'aide constituent des moyens politiques capables, si la volonté existe, d'obtenir, de la part des pays ACP, des engagements concrets en matière de bonne gouvernance.

Ces deux instruments sont les seuls qui doivent être utilisés pour progresser sur la voie de la lutte contre la corruption. C'est pourquoi la Commission ne dit pas toute la vérité quand elle affirme vouloir utiliser les APE comme des leviers pour éradiquer des pratiques inacceptables : **ce discours cache une autre réalité, la volonté de l'Europe de rattraper, sur le plan régional, le terrain perdu sur ces trois sujets à l'OMC.**

Il est clair que la Commission n'a pas encore fait son deuil du retrait, à l'exception de la facilitation des échanges, des sujets de Singapour du Cycle de Doha, qu'elle a été contrainte d'accepter, comme indiqué, lors de la Conférence ministérielle de Cancun. Elle doit terminer ce « travail », maintenant, car il n'est pas acceptable que les pays ACP soient les victimes de la nostalgie de la Commission pour un Cycle de négociations « large », englobant « régulation » et libéralisation.

Enfin, en persistant à défendre la négociation des trois sujets de Singapour délaissés par l'OMC, la Commission prend le risque de faire perdre encore un peu plus de réalité au contenu « développement » des APE et de décrédibiliser ainsi sa position de partenaire privilégié des pays ACP.

Comme l'ont indiqué au rapporteur les représentants de pays ACP hostiles à l'inclusion des trois sujets abandonnés par l'OMC, ce sont les pays du Sud qui ont demandé, avec succès, que ces sujets soient retirés de l'engagement unique, principalement pour ne pas alourdir les obligations contractées à Marrakech, qui pèsent déjà d'un bon poids sur les capacités et les politiques économiques des pays pauvres. En remettant ces sujets à l'ordre du jour, l'Europe remet en cause non seulement un engagement multilatéral, mais **conforte le discours qui la présente comme une puissance commerciale exclusivement préoccupée par la promotion de ses intérêts offensifs.**

Le rapporteur n'est pas sans ignorer qu'une région ACP comme l'Afrique centrale souhaite négocier ces trois sujets dans le cadre de son APE. Mais cette position n'est pas partagée par d'autres régions, comme celle de l'Afrique australe. C'est pourquoi la position des partenaires réticents doit être respectée.

En revanche, le rapporteur considère que la facilitation des échanges, le seul sujet de Singapour à avoir franchi avec succès l'étape de la Conférence de Cancun, constitue un thème légitime de négociation entre les pays ACP et l'Europe.

D'abord, celui-ci a un lien direct avec le développement des pays pauvres : les négociations engagées sur ce chapitre ont pour objet de réduire les procédures douanières qui, dans certains cas, peuvent freiner la capacité d'exportation d'un pays ACP vers ses voisins et l'Europe. Ainsi, **le délai nécessaire aux autorités portuaires de Mombasa pour donner à un produit l'autorisation d'entrer sur le territoire kenyan est de dix jours.** Selon le ministère de l'industrie et du commerce britannique, pour exporter un produit du Togo au Ghana, il faut remplir 130 pages de formulaires et de documentations diverses.

Ensuite, outre que leur résultat stimulera les échanges commerciaux au sein d'une région, les négociations sur la facilité

des échanges permettront aussi de s'attaquer aux véritables « nids à corruption » qui peuvent se cacher derrière les administrations douanières.

(5) Une attitude offensive sur les services

La Commission défend le principe d'APE comportant des engagements de libéralisation « *progressive et réciproque du commerce des services* », pour reprendre les termes du mandat de négociation donné par le Conseil.

Toutefois, afin de tenir compte de la situation des pays ACP, les directives de négociation de la Commission précisent que le processus de libéralisation se déroulera sur une base asymétrique, en ajoutant qu'une « *certaine flexibilité sera ménagée...aux pays ACP, en fonction de leur niveau de développement tant global que par secteur et sous-secteur, conformément aux dispositions de l'AGCS, notamment celles qui concerne la participation des pays en développement aux accords de libéralisation* ».

Le mandat fait ainsi référence aux dispositions de l'article V de l'Accord général sur le commerce des services, lesquelles encadrent les accords de libre-échange en la matière et précisent que dans les cas où des pays en développement sont parties à de tels accords, « *une certaine flexibilité leur sera ménagée* » en ce qui concerne la couverture des secteurs et « *l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination* » entre les signataires.

Il est encore trop tôt pour connaître les engagements que demandera l'Europe à ses partenaires, mais on peut penser que, ce domaine étant celui, par excellence, des intérêts offensifs les plus importants de certains Etats membres, leur niveau pourrait être élevé.

Une région ACP a déjà opposé une fin de non recevoir en la matière, celle de l'Afrique australe. Les autres régions peuvent être intéressées, les Caraïbes notamment, ou divisées sur la question. Au total, **les pays ACP qui ne sont pas tous hostiles, par principe, à une libéralisation des services, souhaitent qu'elle s'effectue selon des modalités qui ne portent pas atteinte à leurs services sociaux essentiels, ni à leur capacité de réglementation.**

Compte tenu de ces observations, le rapporteur estime qu'il convient de prendre de grandes précautions pour que les négociations dans ces domaines n'aboutissent pas à un démantèlement insidieux des services publics : il serait en effet scandaleux que certains pays pauvres d'Afrique soient amenés à privatiser des services publics *via* les APE.

Certes, la Commission répondra à cet argument en affirmant, d'abord, qu'elle sera attentive aux intérêts des pays ACP, puis elle ne manquera pas d'ajouter que les négociations visant à libéraliser les services constituent une chance pour le développement des infrastructures de ses partenaires.

De ce point de vue, le manque et la faiblesse des services en Afrique sont criants. Ainsi, selon la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU, 65 % des entreprises interrogées considèrent que les coûts de transports et d'électricité sont trop élevés sur ce continent. Selon les données de la Banque mondiale, l'accès aux différents services est effectivement très limité, par exemple :

- au Botswana le coût du fret aérien et maritime, celui des télécommunications et celui de l'électricité est plus élevé par rapport à celui de l'Afrique du Sud de, respectivement, 50 à 100 %, 80 % et 300 % ;

- au Kenya, le coût des télécommunications est plus élevé de 80 % par rapport à celui de l'Afrique du Sud ;

- le nombre moyen de personnes abonnées à un opérateur de portable est de 58 pour 1 000 en Afrique, avec des taux allant de 0,2 au Niger à 447 aux Seychelles.

A ces arguments, le rapporteur souhaite apporter une réponse en deux temps.

Premièrement, le développement des infrastructures ne passe pas nécessairement par l'ouverture du commerce des services aux entreprises de pays tiers et par l'acquisition, par ces dernières, d'une position de monopole ou de quasi-monopole.

En effet, l'aide publique au développement et les politiques de partenariat entre entreprises locales et entreprises étrangères doivent continuer à jouer un rôle primordial dans l'émergence des services d'infrastructures chez les pays pauvres : celle-ci doit être le fruit de politiques d'investissement de long terme, stables et sûres pour les populations, et non un produit de décisions prises par des sociétés multinationales, qui peuvent conduire à une forme de dépendance.

Deuxièmement, les pays ACP ne doivent participer aux négociations visant à libéraliser le commerce des services que sur une base volontaire et, de surcroît, sous de strictes conditions, détaillées dans les propositions du rapporteur.

(6) En cas de difficultés en Afrique, un repli sur des APE a minima

Bien que ce sujet n'ait pas été approfondi, les interlocuteurs de la direction générale du commerce de la Commission ont expressément évoqué la possibilité de conclure des APE a *minima*.

Il s'agit, en quelque sorte d'un scénario caché, qui ne serait révélé au grand jour que s'il était impossible de conclure à temps les APE. **Dans cette hypothèse, des accords seraient conclus avec les « noyaux durs » des régions ACP, c'est-à-dire les unions douanières existantes.**

Aux yeux du rapporteur, l'existence de ce scénario prouve que la Commission, malgré tout son volontarisme, commence à douter du caractère viable des configurations géographiques qu'elle cherche à imposer aux pays ACP depuis le début des négociations.

Ce commencement de réalisme, provoqué par un obstacle, qui tourne, enfin, le dos à une vision technocratique de l'intégration régionale, doit être salué. Mais la Commission doit aller plus loin : encore un effort et elle pourra alors témoigner de l'attention aux besoins réels des pays ACP.

b) Le Parlement européen : un rôle d'alerte

L'adoption par le Parlement européen d'une résolution sur les accords de partenariat économique, à la tonalité fortement critique, a marqué un tournant dans le débat européen sur le sujet.

On peut dire que **le vote de ce texte, intervenu le 23 mars 2006**, a permis de donner une assise institutionnelle européenne à des approches défendues par les pays ACP et les ONG.

Surtout, **ce vote témoigne d'une réappropriation par le politique d'un dossier laissé aux mains de la seule Commission** depuis l'adoption du mandat de négociations de juin 2002, ce qui ne manque pas de faire réfléchir.

Proposée par la présidente de la commission du développement du Parlement européen, Mme Luisa Morgantini, cette résolution est une pierre dans le jardin de la Commission et n'est sans doute pas étrangère à l'adoption, rapprochée dans le temps, des conclusions du Conseil du 10 avril 2006 consacrées aux APE.

Pour l'essentiel, la résolution demande :

- à la Commission d'être vigilante afin que la question de la compatibilité des APE avec les règles de l'OMC ne prévale pas sur l'objectif de développement ;

- de concevoir des APE autour des principes suivants : asymétrie en faveur des régions ACP, soutien à l'intégration régionale et mise en œuvre d'un cadre rationnel et prévisible pour la promotion du commerce et de l'investissement ;

- de donner un temps d'adaptation suffisant aux marchés locaux et régionaux des producteurs ACP ;

- « instamment » à la Commission d'accepter la nécessité d'une plus grande flexibilité en ce qui concerne le calendrier sur l'ouverture progressive du marché, la durée de la période de transition et le type de produits couverts ;

- de mettre à disposition des fonds supplémentaires, en plus des crédits du FED, si cela s'avère nécessaire ;

- de « *subordonner toute libéralisation entreprise dans le cadre des APE à la réalisation d'objectifs spécifiques de développement* ».

Sur un seul point important, la présidente de la commission du développement n'a pas été suivie par la plénière du Parlement européen : celui de l'exclusion des secteurs de l'eau, de la santé, des transports, de l'énergie et de la santé de la libéralisation du commerce des services. La version finale de la résolution ne fait que demander à la Commission de « *privilégier en toutes circonstances la facilité d'accès pour tous dès lors qu'il est envisagé de promouvoir la libéralisation* » de ces services.

Le rapporteur se félicite de l'adoption de cette résolution, car elle marque la première prise de conscience européenne de la gravité des attentes exprimées par les pays ACP. Cependant, **l'avancée que constitue cette initiative l'incite à s'interroger sur le sens du travail entrepris par la commission du commerce international de cette assemblée**, laquelle a nommé un rapporteur sur les APE, M. Robert Sturdy, un député européen britannique. Ce dernier lui a indiqué que la Commission souhaiterait que le rapport qu'il prépare soit adopté en plénière en novembre 2006 et qu'il considèrerait que les APE ont pour ambition de construire les « *capacités de croissance* » des pays ACP en traitant de l'investissement et des services, ce qui peut laisser penser que le travail engagé par ce parlementaire sera moins critique à l'égard des négociations en cours.

Le risque potentiel de « brouillage » du message que le Parlement européen a adressé en mars dernier ne constitue pas une bonne nouvelle aux yeux du rapporteur.

c) Deux Etats membres n'assumant pas un rôle, pourtant évident, d'aiguillon en faveur du changement d'approche

(1) Un couple attendu

Le rapporteur a pu constater, au cours de ses entretiens et de ses déplacements, combien une parole forte de la France et du Royaume-Uni sur les APE est attendue par les pays ACP.

Cette attente se nourrit d'une évidence historique : plusieurs pays ACP ont partagé avec ces deux Etats membres un passé

commun, bien que fait d'ombres et de douleurs. Les premiers perçoivent les seconds comme des partenaires animés par une compréhension profonde des défis auxquels doivent faire face des pays vulnérables, anxieux de participer à la mondialisation, mais sans la subir.

L'effet d'entraînement d'une initiative commune franco-britannique sur les APE est mathématiquement prouvé : 38 pays ACP appartiennent au *Commonwealth*, 29 à l'Organisation internationale de la Francophonie, le Cameroun, la Dominique, l'île Maurice et Vanuatu appartenant aux deux ensembles. **Au total, les 63 pays ACP anglophones et francophones représentent les quatre cinquième des 77 partenaires⁽⁶⁶⁾.**

D'autre part, une telle initiative ne pourrait manquer de susciter l'adhésion d'autres Etats membres de l'Union européenne : la Belgique et le Portugal, mais également d'autres pays, très attachés à la réalisation des objectifs onusiens du développement et consacrant, à cet effet, 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement (le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède).

Le rapporteur estime qu'au final, une grande initiative franco-britannique sur les APE sera soutenue par tous les Etats membres, car ces derniers ont **un intérêt stratégique direct à stabiliser la région du monde qui abritera le plus grand nombre de personnes vivant avec moins de un dollar par jour.**

Ils ont aussi intérêt à établir une alliance stratégique avec ces 78 pays, en comptant Timor Leste, ce qui permettra à l'Union, qui comptera bientôt 27 membres, **de peser réellement et en tant que**

⁽⁶⁶⁾ Les pays ACP membres du *Commonwealth* sont : Antigua et Barbuda, Australie, Bahamas, Bangladesh, Barbade, Belize, Botswana, Cameroun, Dominique, Iles Fidji, Gambie, Ghana, Grenade, Guyane, Jamaïque, Kenya, Kiribati, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Nauru, Nigeria, Pakistan, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et Grenadines, Samoa, Seychelles, Sierra Leone, Iles Salomon, Swaziland, Tonga, Trinité-et-Tobago, Tuvalu, Ouganda, Tanzanie, Vanuatu et Zambie. Les pays ACP membres de l'Organisation internationale de la francophonie sont : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République centrafricaine, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, Gabon, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Madagascar, Mali, Maurice, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sainte-Lucie, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Seychelles, Tchad, Togo et Vanuatu.

telle, dans les diverses instances de négociations multilatérales. Cent cinq pays unis, ce n'est pas rien...

En effet, la mondialisation ne se réduit à l'interdépendance économique et financière ; elle se traduit aussi par une mondialisation des crises qui, ignorent, elles aussi, les frontières. L'Europe commettrait donc une faute morale et politique en oubliant que sa relation avec 77 pays pauvres et vulnérables sera déterminante pour la construction d'un monde plus solidaire et plus humain.

Par conséquent, le rapporteur plaide en faveur d'une démarche commune franco-britannique sur la question des APE, qui ne pourra qu'être accueillie à bras ouverts par les pays ACP, las d'être enfermés dans un face-à-face avec une Commission ne pensant que « commerce » et « OMC ». Cette démarche permettrait en effet :

- d'impliquer politiquement les Etats membres dans le processus de négociation et de contraindre ainsi la Commission à intégrer dans les faits, et non dans les discours, la dimension du développement dans les futurs accords ;

- de montrer aux pays ACP que l'Europe n'oublie pas le partenariat construit depuis plus de quarante ans avec le plus vaste ensemble de pays pauvres de la planète. Cette dernière apporterait ainsi une preuve concrète qu'elle perçoit la relation avec ses partenaires comme une priorité politique et stratégique pour le XXI^{ème} siècle ;

- de conserver l'influence européenne dans le monde, en donnant à celle-ci le but le plus élevé qui soit : la défense inlassable de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement et d'un système économique international permettant d'éradiquer la pauvreté.

En défendant ensemble une conception des APE favorable au développement, la France et le Royaume-Uni ont tout à gagner : ils mettront ainsi l'Europe devant ses responsabilités et l'obligeront à mettre en œuvre une politique de coopération avec les pays ACP qui soit à la hauteur de son ambition d'être un acteur mondial de référence pour le développement.

Le rapporteur estime en outre qu'une relance du partenariat avec les pays ACP ouvrirait la voie à une réforme des règles de l'OMC : celle-ci ne pourrait pas ne pas tenir compte du front commun constitué par le groupe ACP de l'Organisation, composé de 71 pays, et les Vingt Cinq, bientôt Vingt Sept.

(2) **Une Grande-Bretagne plus offensive à Londres qu'à Bruxelles**

Le rapporteur a souhaité entendre le point de vue britannique « sur le terrain », en se rendant à Londres.

Il a pu constater que la question des APE y est traitée au plus haut niveau, ce qui a donné lieu à des prises de positions publiques, tant de la part du parlement que du gouvernement.

Incontestablement, le Royaume-Uni est le seul Etat membre de l'Union dans lequel les accords de partenariat font l'objet d'un réel débat et d'une réelle réflexion publics.

Cela s'explique par l'influence d'ONG puissantes, qui ont mené, avant les élections législatives de 2005, une campagne très forte sur les APE, contraignant ainsi le gouvernement de M. Tony Blair à faire évoluer vers une tonalité critique sa position initiale, marquée par le libéralisme traditionnel britannique.

La Commission, du moins la direction générale du commerce, considère d'ailleurs que l'attitude du Royaume-Uni s'explique pour des motivations de politique intérieure, le gouvernement travailliste souhaitant donner des gages aux ONG.

Le rapporteur a ainsi rencontré les représentants de trois de ces ONG, *Action Aid*, *Traidcraft* et *War on Want*. Toutes estiment que les APE visent à forcer les pays ACP à libéraliser leur commerce, alors que la vraie priorité de nos partenaires est le renforcement des marchés nationaux et régionaux. D'après les interlocuteurs du rapporteur, les pays ACP ne veulent pas des nouveaux accords ou ne sont pas prêts à les signer, un constat qui les incite à qualifier le processus de négociation pilote par la Commission comme une « atteinte à la souveraineté de nos partenaires ».

Leur position sur la réciprocité des accords consiste à dire que les pourcentages de libéralisation envisagés, quand bien même ils ne seraient « que » de 70 % pour les pays ACP, sont trop élevés et arbitraires : selon eux, l'ouverture doit être liée à des critères de développement.

Ces ONG tiennent par ailleurs un discours très dur à l'égard de la direction générale du développement de la Commission, laquelle est accusée d'être « *sous-performante* » et de laisser le champ entièrement libre à sa consœur en charge du commerce.

Enfin, les ONG appellent à un arrêt des négociations commerciales multilatérales, car ces dernières ne servent en rien les intérêts des pays en développement. Le recentrage du Cycle de Doha sur les questions d'accès au marché place les pays du Sud dans une position défensive à l'égard de leurs tarifs industriels, qu'ils souhaitent préserver. En outre, ces pays font également l'objet de pressions pour libéraliser leurs services, sans recevoir, en retour, de garanties sur l'accès aux marchés des pays riches. Enfin, les pays développés « *s'arrangent entre eux* » pour conserver leurs aides agricoles à des niveaux permettant de pratiquer le *dumping* de leur production sur le marché mondial. **Le Cycle n'ayant donc qu'un rapport verbal avec le développement, il est préférable, dans ces conditions, de « ne signer aucun accord plutôt qu'un mauvais accord ».**

Sans être aussi dure, ce qui va de soi, la position des autorités britanniques, sur le sujet précis des APE, se démarque néanmoins de l'attachement historique du Royaume-Uni au libre-échange.

Ainsi, pour la présidente du groupe d'études sur le commerce et la dette de la Chambre des Communes, les futurs accords ne doivent pas être instrumentalisés pour obtenir des pays ACP qu'ils libéralisent davantage leur commerce avec l'Europe. En effet, l'ouverture de ces économies ne doit être négociée qu'à l'OMC. Par ailleurs, s'agissant des sujets de Singapour, l'Europe se doit d'être cohérente dans les négociations bilatérales et multilatérales : « *elle ne doit pas obtenir par le biais des APE ce qu'elle ne peut pas obtenir à l'OMC sur les nouveaux sujets* ». Aux yeux de cette interlocutrice, les APE devraient se concentrer sur les politiques de co-développement.

La commission du développement international de la Chambre des Communes a publié en avril 2005 un rapport sur les APE, très dense, qui a formulé plusieurs recommandations importantes⁽⁶⁷⁾.

Celles-ci ont donné lieu à des réponses écrites du gouvernement, présentées par le ministre du développement international, qui reprennent des observations exposées précédemment dans son mémorandum du 22 novembre 2004, rédigé conjointement avec le ministère du commerce et de l'industrie, et dans sa prise de position du 22 mars 2005 sur les APE.

Les trois documents préparés par ce ministère constituent donc la doctrine officielle du gouvernement sur le sujet. Même si les ONG ont joué un rôle dans ce positionnement, il n'en reste pas moins que le gouvernement de M. Tony Blair a publié une « littérature » officielle sur le sujet, qui a le mérite d'exister et qui propose plusieurs recommandations dignes d'attention : **en soi, l'existence de ce corpus a une signification politique et tranche agréablement sur l'apathie générale des Etats membres à l'égard des négociations sur les APE. C'est pourquoi on ne peut que déplorer le silence assourdissant qui semble régner de l'autre côté de la Manche, à une exception près, il est vrai.**

A cela s'ajoute le fait que **le Royaume-Uni fait partie, au sein de l'Union, du groupe informel constitué autour de la Suède, des Pays-Bas et du Danemark, qui se fait l'écho des préoccupations des pays ACP** et tente d'influer sur les négociations en cours. Celui-ci est l'initiateur des conclusions sur les APE adoptées par le Conseil le 10 avril 2006.

Les principales recommandations parlementaires et observations gouvernementales contenues dans les documents précédemment évoqués peuvent être ainsi résumées :

Révision de l'article XXIV du GATT

Le rapport de la Chambre des Communes demandant au gouvernement « *d'aider* » la Commission européenne à obtenir une interprétation plus souple de cet article, le gouvernement fait part de son intention de « *faire pression* » à l'OMC en faveur d'une

⁽⁶⁷⁾ « *Fair Trade? The European Union's agreements with African, Caribbean and Pacific Countries* », rapport n° HC68 publié le 6 avril 2005.

révision de ces dispositions, dans l'optique recommandée par la Commission pour l'Afrique. Pour mémoire, cette dernière estime qu'il pourrait être utile de demander une révision de l'article XXIV du GATT « *visant à réduire les conditions de réciprocité et à mettre davantage l'accent sur les priorités de développement* ».

Durée de la période transitoire

La Chambre demandant que l'ouverture des marchés agricoles des pays ACP soit liée à la réforme de la politique agricole commune, le gouvernement répond en considérant que l'Union européenne doit accorder sans conditions à toutes les régions ACP une durée transitoire de 20 ans ou plus pour ouvrir leurs marchés. Toutefois, il ajoute que les règles de l'OMC ne permettent pas d'exclure entièrement le secteur agricole de la libéralisation prévue par les futurs accords.

Mouvement temporaire des personnes physiques prestataires de services

Le gouvernement s'assurera que la position de l'Union en la matière soit aussi « *ouverte* » que possible.

L'inclusion des sujets de Singapour

Il revient aux régions ACP de juger des mérites de ces négociations et l'Europe ne doit pas faire pression sur ses partenaires pour obtenir l'ouverture de discussions dans ces domaines. Celle-ci ne doit **négozier sur l'investissement, la concurrence et la transparence dans les marchés publics qu'à la demande expresse d'une région ACP particulière.**

Les alternatives aux APE

La Chambre des Communes demandant que les pays ACP non-PMA continuent à bénéficier d'un niveau d'accès au marché européen équivalent à celui prévu par les accords de Lomé, le gouvernement indique que le ministère du développement international a entrepris des recherches sur les réformes devant être apportées au système généralisé de préférences pour transformer ce dernier en alternative viable.

S'agissant de l'attitude de la Commission qui consiste à présenter les alternatives comme une option de second rang, le gouvernement répond aux inquiétudes de la Chambre sur le sujet, en indiquant que les alternatives possibles sont :

- des accords bilatéraux particuliers signés avec les pays ACP qui refuseraient de participer à un APE ;

- une extension de l'accès au marché prévu par le dispositif « Tout sauf les armes » à l'ensemble des pays ACP, qui peut être mise en œuvre soit par l'élargissement de la couverture pays du dispositif, soit par le recours au SPG+.

L'initiative « Tout sauf les armes »

La Chambre des Communes demande que les PMA ne soient pas contraints d'offrir à l'Union européenne un accès réciproque à leur marché tant qu'ils ont ce statut de pays moins avancé. Le gouvernement fait part de sa proposition demandant à l'Europe d'offrir, sans conditions, un accès de type « Tout sauf les armes » à tous les pays ACP de chaque groupe régional.

Lors de son déplacement à Londres, le rapporteur a rencontré le ministre délégué en charge du développement, M. Gareth Thomas, qui lui a fait part du souci du gouvernement britannique que la revue à mi-parcours des négociations des APE prévue pour l'automne 2006 soit un exercice utile et non formel. Celui-ci doit être utilisé pour « *faire passer un message à la Commission* », afin d'obtenir un changement d'approche de la part des négociateurs. Car si ce dernier n'a pas lieu, on aura alors raison de craindre qu'il sera difficile de conclure les négociations d'ici la fin 2007.

En outre, d'après M. Gareth Thomas, les négociations actuelles donnent le sentiment de ne pas être favorables à l'intégration régionale des pays ACP, comme l'illustrent les difficultés créées par les demandes de l'Afrique australe.

Quant aux interlocuteurs du ministère du commerce et de l'industrie, ils estiment que l'ouverture des économies ACP sera payante dans le long terme, alors que les préférences commerciales actuelles finiront par bloquer le développement de nos partenaires.

Mais, pour ces pays, « *le rythme et l'étendue de libéralisation doivent être évalués et ajustés de manière fine* ».

Au total, le Royaume-Uni a adopté une position forte, qui prolonge l'action qu'elle a menée en faveur de l'Afrique lors de sa présidence du G8, en 2005.

Cependant, le rapporteur constate que jusqu'à ce jour, ce pays n'a pas transmis, comme c'est l'usage, dès qu'un Etat membre souhaite donner un maximum de rayonnement à sa position, de memorandum sur les APE aux institutions de l'Union européenne.

Aussi ne peut-il que **s'interroger sur le degré de détermination du gouvernement britannique à demander une révision des options proposées aux pays ACP.**

On rappellera à cet égard qu'historiquement, **une grande partie de l'arsenal intellectuel élaboré contre les préférences a été construit par les fonctionnaires de ce pays**, pour qui il était nécessaire de « liquider » Lomé.

En outre, la pression des ONG place le gouvernement britannique en porte-à-faux vis-à-vis de « son » commissaire européen, M. Peter Mandelson, dont l'approche « libérale » des négociations multilatérales et de la politique commerciale est soutenue sans aucune réserve. Cette contradiction de fond explique pourquoi le Royaume-Uni a été moins loquace sur les APE depuis un peu plus d'an, ce qui rend peu probable la formulation, chez ce pays, d'une demande de remise à plat des APE.

Alors, faut-il en déduire que la position britannique est déterminée à Londres et discrète à Bruxelles ? C'est en tout cas l'avis d'une des trois ONG rencontrées à Londres : les « *douceurs* » données à la société civile ne doivent pas cacher que les négociations continuent, avec la bénédiction du Royaume-Uni, à Bruxelles et à...Genève.

En outre, **il convient de se demander si le Royaume-Uni ira jusqu'au terme logique des solutions qu'il préconise.**

En effet, les autorités de ce pays semblent ne vouloir que des APE asymétriques et souples, mis en œuvre sur 20 ans et n'incluant pas, sauf demande contraire, les sujets de Singapour.

Or la souplesse n'est qu'une première étape dans l'élaboration d'accords de partenariat au service du développement. Il y manque la seconde et dernière étape, qui consiste à établir un lien direct entre le développement et le commerce, en transformant le second en instrument favorable au premier. Comme on le verra dans les propositions du rapporteur, **pour établir les conditions d'un tel alliage, il ne suffit pas d'accorder des flexibilités** : il faut opérer un renversement des termes de l'équation.

(3) Une France largement absente

La position de la France sur les APE souffre d'un paradoxe : elle est exigeante, mais elle manque de visibilité à Bruxelles, comme auprès de nos partenaires ACP.

Lors du sommet Afrique-France, à Bamako, **le 3 décembre 2005, le Président de la République a prononcé une phrase dépourvue de toute ambiguïté** : *« Il faut revoir la logique des accords que l'Europe va négocier avec les pays ACP : décloisonner les espaces économiques, très bien, mais à un rythme raisonnable et en maintenant, en permanence, des préférences sans contrepartie »*.

Cette recommandation prolonge les propos qu'il avait tenus, le 21 février 2003 lors du sommet France-Afrique, où il soulignait la nécessité de *« défendre, pour l'Afrique, un traitement commercial spécial et privilégié. Ce n'est pas la tendance naturelle à l'OMC où l'on cherche à aller vers une libéralisation multilatérale et universelle. Mais ceci est contraire aux intérêts de l'Afrique. Vous avez besoin de débouchés pour vos productions. Mais pas de n'importe quels débouchés : des débouchés assurés et protégés des excès de la concurrence et de la volatilité des prix. Cette réalité, nous l'avons un peu oubliée. Il est temps d'y revenir. Nous devons donc défendre à l'OMC le traitement préférentiel de l'Afrique et lui assurer un accès privilégié et pérenne à nos marchés. Naturellement, il y aura des oppositions. C'est, pour la communauté internationale, une question de volonté politique. Et l'Afrique pourra compter ses vrais amis »*.

Ces plaidoyers en faveur du maintien de relations asymétriques avec des pays « pauvres parmi les pauvres » sont parfaitement conformes à l'approche traditionnelle de la France sur les « corrections » qui doivent être apportées à la mondialisation pour que celle-ci n'écrase pas les pays les plus pauvres.

Mais ce message, bien que clair et frappant dans son expression, est atone, à l'heure actuelle, en Europe.

Tout d'abord, en interne, les administrations centrales françaises ne parlent pas d'une seule voix.

Certes, le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie considèrent, tous deux, que les APE doivent être mis en œuvre sur une période très longue : ainsi, selon eux, un délai de vingt ans est parfaitement concevable et devrait pouvoir être défendu à l'OMC.

Par ailleurs, une note commune de la direction de la coopération européenne du ministère des affaires étrangères et de la direction générale du trésor et de la politique économique du ministère des finances, datant de mars 2006, indique qu'une « *asymétrie maximale* » doit être recherchée, par exemple en envisageant un allongement des périodes de transition, ou un « *très fort degré d'asymétrie entre l'ouverture des économies ACP et celui du marché communautaire* ».

Cette unité de vue semble s'arrêter là puisque sur les « nouveaux sujets », il a été indiqué au rapporteur, lors d'une audition, qu'il n'existait pas, dans ces matières, une position interministérielle bien établie : pour développer ce propos, le rapporteur dira que le ministère des affaires étrangères n'a pas une position doctrinaire en la matière, l'appréciation devant se faire pays par pays et région par région, selon un interlocuteur, tandis que le ministère des finances, *via* le ministre délégué au commerce extérieur, est très attaché à la négociation des sujets de Singapour. Ainsi, ce dernier rappelle que les matières de Singapour font partie intégrante du mandat, tout en soulignant les conséquences positives que pourrait avoir l'inclusion de ces thématiques dans les APE sur le climat des affaires.

Certes, il est précisé qu'il faut avant tout laisser les pays ACP se prononcer sur ces questions, comme si cela était une grâce spéciale accordée à ces pays.

Par conséquent, le ministère du commerce extérieur et ses équipes soutiennent l'approche de la Commission consistant à défendre, sur le plan bilatéral, les matières auxquelles l'Europe a renoncé depuis bientôt trois ans.

Une preuve toute récente de cette position a été apportée par la réaction des représentants de la France au « comité 133 », instance du Conseil où est examinée la politique commerciale menée par la Commission, à la proposition de négociation de la SADC. On le sait, l'offre de nos partenaires de l'Afrique australe indique que les nouveaux sujets ne doivent pas être inscrits à l'ordre du jour des négociations de l'APE avec l'Afrique australe. La France a jugé cette exclusion « *dommageable* ».

Y aurait-il donc une position interministérielle plus doctrinaire qu'il n'y paraît, du moins au regard des informations fournies lors d'un des premiers entretiens du rapporteur ?

Si tel est le cas, il faut alors admettre que sur un sujet aussi grave, les administrations centrales pratiquent une forme de suivisme vis-à-vis de la Commission, sans doute par désintérêt ou éloignement.

Mais il y a plus grave : quelle est, en fait, la « vraie » position de la France sur les APE ? Il a été dit au rapporteur que cette question est posée, à Bruxelles, par la Commission aux représentants de la France auprès des institutions de l'Union européenne. Autrement dit, nos administrations, contrairement à celles du Royaume-Uni, n'ont pas développé de « *religion* » claire et cohérente sur le sujet, malgré le discours tenu, l'année dernière, par le Président de la République.

Or toutes les cartes sont dans les mains de la France, pays de liens forts avec de nombreux pays d'Afrique et animateur d'un grand réseau international, la Francophonie, pour qu'elle devienne, du jour au lendemain, l'Etat membre le plus en pointe sur les APE.

Toutefois, dans les faits, c'est le constat inverse qui doit être dressé aujourd'hui : la France ne se veut que vigilante dans les négociations, quand elle ne soutient pas la Commission sur les nouveaux sujets.

L'ambiguïté de la position française trouve une expression concrète dans son statut d'observateur du groupe informel d'Etats membres animé par la Grande-Bretagne sur les APE. Même si certains interlocuteurs soulignent que ce groupe ne s'est réuni qu'à de rares occasions (notamment à Stockholm, à Londres, puis, le 19 juillet prochain, aux Pays-Bas), le rapporteur ne peut que déplorer ce statut mi-chèvre mi-chou « d'associé » aux travaux du groupe. Il s'explique, sans nul doute, par notre position, tout aussi équivoque, sur les APE.

La France est donc « en dehors du coup ». Il n'y a sans doute pas de meilleur argument en faveur de ce constat qu'une comparaison entre l'assistance que pourrait apporter l'organisation internationale en charge de la Francophonie à la négociation des APE, et celle fournie par le secrétariat du *Commonwealth*.

Certes, comparaison n'est pas toujours raison et la Francophonie, en l'espèce, ne défend qu'un « mandat » culturel et linguistique. Mais **on ne peut s'empêcher de jeter un regard jaloux sur le dynamisme du secrétariat du *Commonwealth*, dont le rapporteur tient à saluer ici le travail sur les APE.**

Ainsi, cette organisation dispose d'un « trésor de guerre » de 30 millions de livres par an pour mener des opérations d'assistance technique. En ce qui concerne les APE, son secrétariat fournit une assistance aux régions Pacifique et Caraïbes, pour la rédaction des projets d'accord et l'élaboration de leurs projets d'offre et de demande sur les biens et les services, ainsi qu'à la COMESA, en vue de préparer le projet d'accord de cette région, et à la SADC. D'autre part, il étudie les questions que soulèvent ces accords dans le domaine de la pêche et réfléchit à ce que pourrait être un cadre attractif pour l'investissement et favorable aux intérêts des pays ACP.

De l'autre côté, **sans évoquer plus loin la Francophonie, car elle ne fait rien en la matière, quel est le travail effectué sur les APE par les missions économiques auprès des ambassades de**

France dans les pays ACP ? Elles continuent d'accomplir leur mission, indispensable, de conseil à nos PME, sans apporter un appui technique à nos partenaires dans ces négociations.

Au total, la France « brille » par une position inconsistante et molle, reflétant le manque d'intérêt réel des administrations centrales pour les APE, alors que notre pays devrait être la première voix de l'Europe sur ce sujet. Le rapporteur évoquera un dernier fait pour illustrer son propos : il n'a pu rencontrer au cours de ses entretiens le directeur de la coopération européenne du ministère, qui lui a envoyé un adjoint, car ce haut fonctionnaire ne suit pas « *directement* » le dossier des APE. En effet...

C. La position du rapporteur : donner un nouveau mandat de négociations pour que le prochain régime commercial procède d'une position de force des pays ACP et prévoit le maximum d'asymétrie

L'Europe éprouve, depuis le début le début des négociations, les plus grandes difficultés à faire le lien entre le commerce et le développement. Cela s'explique par la philosophie, défendue par la Commission, qui domine le processus et selon laquelle le commerce est un facteur de développement, sinon le seul.

Pourtant, cela a été déjà dit, la libéralisation des échanges, lorsqu'elle est appliquée sans discernement à des pays fragiles, peut être destructrice de filières de production et de stabilité sociale et remettre en cause, si ce n'est le fonctionnement de l'ensemble de l'appareil d'Etat, au moins le niveau de dépenses sociales d'un budget affaibli par les pertes de recettes douanières. Dans de telles conditions, la libéralisation ne peut être qu'un facteur de régression sociale.

Le rapporteur considère que l'Europe ne peut plus cautionner une approche, qui à terme, portera atteinte à l'objectif d'éradication de la pauvreté assigné par la Convention de Cotonou au partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP. Aussi pour tenir ses engagements, l'Europe doit-elle mettre à profit le rendez-vous de l'automne 2006 pour donner un nouveau mandat de négociations à la Commission.

Le coordonnateur du réseau NEPAD du Parlement de la CEDEAO, M Ibra Diouf Niokhobaye, député de l'Assemblée nationale du Sénégal, a déclaré au rapporteur que **les APE sont « la mise en œuvre du système de la mondialisation, qui rime avec la précarité »**.

Cela suffit : l'Europe, sous l'impulsion d'une France et d'une Grande-Bretagne « parlant vrai », doit donner de nouvelles directives à la Commission pour garantir aux pays ACP que les négociations, ainsi réorientées, les amèneront vers plus et non moins de progrès. **Cela est d'autant plus indispensable que ce nouveau mandat va rendre les négociations enfin attractives pour nos partenaires.**

1) Un premier principe : les acquis concernant l'accès des pays ACP à notre marché doivent être préservés

Ce premier principe, qui constitue une évidence, impose de conserver :

- pour les pays ACP PMA, le bénéfice de l'initiative « Tout sauf les armes » ;

- pour les autres pays ACP, le bénéfice des préférences prévues par la Convention de Cotonou ;

- les trois protocoles « produits » pour le sucre, la banane et la viande bovine, avec les avantages de prix et de sécurité d'accès qui leur sont attachés.

2) Un deuxième principe : le niveau de libéralisation pour les ACP doit être déterminé à partir d'indicateurs de développement objectifs

a) Avant d'ouvrir, consolider tant les stratégies nationales de développement que les unions économiques régionales

La transition vers la libéralisation des échanges doit commencer par une phase, nécessairement suffisamment longue, de « consolidation » des stratégies nationales de développement et des unions économiques régionales.

Au niveau national, cette période englobera le début de la mise en œuvre des « documents de stratégie pays », qui encadreront, à partir du 1^{er} janvier 2008, la politique de développement appuyée par les crédits du 10^{ème} FED.

Elle doit être utilisée par les pays ACP pour **élaborer à l'horizon de vingt ans, sur la base d'un pacte national, leurs priorités sociales et économiques** concernant :

- **l'éducation et la formation** ;

- **la production destinée au seul marché local**, en identifiant ce qu'il faut protéger et encourager. L'agriculture vivrière de subsistance doit constituer, à cet égard, une priorité ;

- **leur spécialisation future**, avec les efforts d'investissement qu'elle impose, compte tenu des évolutions mondiales induites par la croissance de la Chine et de l'Inde, le prix des matières premières et l'épuisement des ressources naturelles. Cela exige de définir des priorités pour la diversification de l'économie.

Sur le plan régional, la période de consolidation devrait être mise à profit pour finaliser la constitution des unions douanières.

Ces deux exercices, à mener de front, demandent du temps : la période de consolidation pourrait donc être de sept à huit ans.

b) Prévoir ensuite un démantèlement tarifaire « sur mesure », adapté aux besoins des régions ACP et avançant en fonction d'indicateurs sociaux et économiques, liés en priorité aux Objectifs du Millénaire pour le Développement

A l'issue de la période de consolidation, **le démantèlement des droits de douane pourrait commencer, sous deux conditions** :

- **celui-ci doit s'arrêter aux produits sensibles**, un point qui sera abordé plus loin ;

- **le passage d'une phase de démantèlement à l'autre doit être soumis au respect de « seuils » de développement, lesquels doivent reposer sur la réalisation d'objectifs économiques et sociaux.**

Cette dernière proposition s'inspire d'une des recommandations de la résolution du Parlement européen du 23 mars 2006 et d'une des pistes de réflexion envisagées par l'*European Centre for Development Management Policy* pour construire des « alternatives » aux APE.

Elle suppose d'engager un exercice de définition de ces critères *a priori* difficile, que le rapporteur ne prétend pas résoudre ici.

Toutefois, cette proposition peut **s'inspirer de critères existants, utilisés par les organisations internationales, le rapporteur pense bien sûr à l'indice de développement humain du PNUD, ou par l'Europe elle-même. En tout cas, les seuls critères à caractère commercial ou économique sont insuffisants dès lors qu'on parle de ces pays et qu'on veut leur développement.**

Sur ce sujet, la Commission a pris l'habitude, à l'occasion de l'élaboration des « documents de stratégie pays », de faire figurer en tête de ce document un diagnostic sur la situation économique et sociale, qui comprend deux grandes catégories d'indices.

Si l'on se réfère au projet d'orientations pour la programmation du 10^{ème} FED, présenté le 20 mars 2006, la première catégorie recouvre 20 indices macro-économiques et la deuxième 10 indices liés aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Ces dix indices sont : la proportion de la population vivant avec moins de un dollar par jour ; la prévalence du déficit pondéral chez les enfants de moins de cinq ans ; le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans ; le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire ; le taux d'achèvement du cycle primaire ; le rapport filles-garçons dans les niveaux d'enseignement ; la proportion d'accouchements assistés par du personnel médical qualifié ; la proportion d'enfants de moins d'un an vaccinés contre la rougeole ; la prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans ; la proportion de la population disposant d'un accès durable à une source d'eau.

Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) préparés sous l'égide de la Banque mondiale comportent des indicateurs liés aux OMD similaires, mais plus détaillés. Les critères

figurant dans le tableau ci-dessous sont extraits du DSRP signé par le Sénégal en 2001.

TABLEAU DES INDICATEURS DU DSRP

Pauvreté	Incidence de la pauvreté
Education	Taux d'alphabétisation
	Taux d'alphabétisation des hommes
	Taux d'alphabétisation des femmes
	Taux de scolarisation au primaire*
	Taux de scolarisation des filles (primaire)
	Taux de scolarisation des garçons (primaire)
	Taux d'accès à l'école primaire à moins de 30 mn
	Taux d'accès à l'école primaire en milieu rural à moins de 30 mn
	Taux d'inscription à l'école primaire
Santé	Morbidité due au paludisme
	Taux de prévalence du SIDA
	Taux de mortalité maternelle (100 000 naissances vivantes)*
	% d'accouchements assistés
	Taux de couverture des consultations prénatales
	Taux de couverture vaccinale
	Taux de mortalité juvénile (pour mille)
	Taux de mortalité infantile (pour mille)
	Taux d'accès aux services médicaux à moins de 30 mn (rural)
	Taux d'accès aux services médicaux à moins de 30 mn (urbain)
Nutrition	% des enfants souffrant de l'insuffisance pondérale
	% des enfants souffrant de l'émaciation
Accès à l'eau potable	Taux d'accès à l'eau potable à moins de 15 mn (urbain)
	Taux d'accès à l'eau potable à moins de 15 mn (rural)
	Consommation d'eau par jour et par personne

Source : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Sénégal, version amendée, décembre 2001.

A partir de cette base, **les négociateurs pourraient globaliser ces indices au niveau de chaque région, pour définir des « trajectoires de progrès » dont l'avancement déterminerait les étapes du démantèlement tarifaire.**

Ces trajectoires de progrès prendraient en compte trois types de données :

- *les données géographiques*, c'est-à-dire les handicaps naturels (enclavement, insularité), qui freinent le développement des pays appartenant à une région ;

- *les données sociales, liées aux OMD*, qui retraceraient la réalisation, au sein des pays d'une région ACP, des Objectifs du Millénaire pour le Développement dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la pauvreté et de l'alimentation ;

- les données économiques, qui reflèteraient l'évolution de la production, de la taille du secteur formel et de la balance des paiements, ainsi que la mise en œuvre des programmes d'investissements productifs et de mise à niveau des entreprises et l'état d'avancement des réformes fiscales permettant de compenser la perte des recettes douanières.

Cette méthodologie conduira à définir des périodes de transition et des couvertures « produits » différenciées par région. Celles-ci auront l'avantage d'être totalement légitimes, puisqu'elles résulteront de l'application de critères incontestables.

La définition des critères et des trajectoires de progrès implique de parvenir à un consensus sur le plan national et régional, ce qui ne pourrait se faire qu'à l'issue de vastes consultations avec les acteurs économiques et la société civile.

Une telle approche garantit l'appropriation des APE par les populations, qui seront, de leur côté, assurées que leurs gouvernement négocient bien avec l'Europe des accords pour le développement.

Par ailleurs, cette méthodologie pourrait être utilisée pour définir l'étendue de la libéralisation des services dans chaque pays ACP appartenant à une région.

Il reste à examiner la question de la compatibilité du dispositif proposé avec les règles de l'OMC. La réponse s'impose d'elle-même : à moins d'un changement radical des règles de l'Organisation, les APE ainsi négociés seront « illégaux » et donc susceptibles de faire l'objet d'un panel, puis d'une condamnation.

Le rapporteur répond de la manière suivante à cette objection avancée par ses interlocuteurs de la Commission : il faut prendre ce risque, car il sera faible. En effet, de tels APE, conçus avec l'aide d'instruments élaborés par des organisations internationales crédibles, au moment où la CNUCED, tout comme la Banque mondiale, affirment que l'ouverture économique doit obéir à des pré-conditions, auront la **légitimité intellectuelle nécessaire pour affronter le jugement des pairs de l'OMC. En outre, ceux-ci éprouveront une certaine réticence à remettre en cause des**

accords placés sous le sceau d'objectifs onusiens universellement approuvés.

Si cela ne doit pas suffire à calmer les ardeurs d'éventuels plaignants, tant pis pour eux : l'Europe devra faire comprendre à ces deniers qu'elle hésitera pas, de son côté, à déposer des panels contre quelques « morceaux choisis », car il y en a, soyons-en sûrs, de leur législation, problématiques au regard des règles de l'OMC. Elle marquera ainsi son attachement à défendre les intérêts de l'Afrique, loin des sirènes commerciales attractives de l'Asie ou de l'Amérique latine.

Ce cap franchi, il deviendra possible, grâce au précédent que constitueront les APE, d'ouvrir, enfin, un vrai débat sur la différenciation à l'OMC et de lier, ainsi, les engagements de libéralisation d'un membre de l'Organisation à son état de « préparation » économique et sociale.

c) Exclure de la libéralisation les produits classés comme « sensibles » par les régions ACP et instituer des clauses de sauvegarde automatiques

Les produits considérés et déclarés comme sensibles par les pays ACP doivent être exclus du démantèlement tarifaire.

On rappellera ici que, s'agissant des produits agricoles, l'accord-cadre conclu le 1^{er} août 2004 à l'OMC donne aux pays en développement membres une « flexibilité », qui consiste à désigner un nombre approprié de « produits spéciaux, sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural ». Ces produits seront admis à bénéficier d'un traitement plus flexible, par rapport à la formule générale de diminution des droits de douane.

Cette approche doit guider le traitement des produits sensibles par les APE, en y incluant les produits industriels.

Dans cette perspective, le « panier » des produits sensibles des pays ACP doit comprendre au minimum :

- les produits agricoles qui doivent être protégés de la concurrence européenne, car ce sont sur eux que repose le maintien de l'agriculture vivrière de subsistance ;

- les biens manufacturés sur lesquels reposent le tissu industriel local et les spécialisations futures des pays ACP, celles-ci étant définies par leurs stratégies nationales de diversification.

La région de l'Afrique de l'Ouest a commencé à identifier ses critères de sensibilité, une démarche qui pourrait « faire école ». L'encadré ci-après retrace une partie des critères économiques et sociaux envisagés dans ce cadre, une liste qui n'est que provisoire.

**Les critères de sensibilité envisagés à ce stade
par la région de l'Afrique de l'Ouest**

● *Les critères économiques :*

- contribution à la création de richesse : part dans le secteur (primaire ou secondaire) et part dans le produit brut régional ;
- contribution à la sécurité alimentaire de chaque pays et de la région : degré d'auto-alimentation par la production ;
- croissance des importations toutes origines confondues et d'origine européenne au cours des dix dernières années ;
- niveau de compétitivité interne et internationale ;
- nombre d'entreprises/producteurs concernés par pays, au niveau de la région dans son ensemble ;
- existence d'un tissu d'entreprises PME et/ou PMI ;
- perspectives de développement de la filière de produit.

● *Les critères sociaux :*

- contribution à l'emploi : proportion de ménages impliqués dans la production ; nombre d'emplois concernés (part de l'emploi) ;
- contribution à la formation des revenus des ménages : part du revenu des ménages issue de ce produit, filière ;
- effets induits sur la sécurité alimentaire des ménages : proportion de ménages dont la sécurité alimentaire dépend de ce produit (autoconsommation ou via les revenus tirés de la commercialisation) ;
- effets induits sur le développement local, le développement des infrastructures (pistes, routes, réseaux de communication, etc.), l'accès aux services d'éducation et de santé de base.

La région envisage également d'utiliser **des critères environnementaux** (par exemple, la contribution à la gestion durable des ressources naturelles et à la protection des biens publics environnementaux, ceux-ci recouvrant les eaux communes fluviales, maritimes ou souterraines, la lutte contre la dégradation des terres et la désertification et la protection de la biodiversité), **des critères régionaux (comme la contribution aux échanges régionaux et à la promotion des complémentarités régionales et les possibilités effectives de développer une économie de substitution) et des critères inhérents aux conditions de concurrence avec l'Europe, qui tiennent compte du montant des aides communautaires octroyées aux produits agricoles concurrents.**

Ces produits doivent être identifiés par des études d'impact sérieuses, au terme d'un processus de consultation public, associant les organisations agricoles, patronales et syndicales.

Ensuite, les experts de chaque pays membre d'une région, toujours en étroite concertation avec les représentants des différentes filières, devront **élaborer les « paniers régionaux » des produits exclus de la libéralisation.**

Ce travail sera extrêmement difficile, car il implique de faire des arbitrages. En effet, les paniers nationaux d'exclusion des pays ACP régions risquent de ne se recouper que très rarement. Ainsi en est-il du premier projet, établi à partir des études d'impact disponibles, de liste des produits sensibles agricoles de la région de l'Afrique de l'Ouest :

- le coton pour le Bénin ;
- le coton, le riz et le maïs pour le Burkina ;
- la pomme de terre, l'oignon et l'huile de palme pour la Guinée ;
- le coton, la viande bovine et le lait pour le Mali ;
- le lait, la viande bovine et l'oignon pour le Niger ;
- la tomate, le lait et la viande bovine pour le Sénégal.

Un chercheur de l'*Overseas Development Institute* de Londres, M. Christopher Stevens, a mis au point une méthode de calcul de la sensibilité des produits ACP, en fonction du niveau des tarifs les

protégeant, qui permet d'effectuer des comparaisons entre les pays et d'arriver à la conclusion que les cas de « chevauchements » naturels des listes d'exclusions sont limités. Le tableau ci-après en est extrait.

DIFFERENCES REGIONALES EN TERMES DE PANIERS D'EXCLUSIONS

Région	Proportions des exclusions (%)		
	Communes à toutes les régions	Recoupement de la moitié des exclusions	Aucun recoupement
Caraïbes	0	1	58
Afrique centrale	0	12	51
Afrique de orientale et australe	0	2	43
SADC	0	3	64
Afrique de l'Ouest	0	0,2	92

Source : Christopher Stevens et Jane Kennan, *Institute of Development Studies*, mai 2005.

Ainsi, pas un seul produit ne peut figurer sur les listes d'exclusion de tous les pays ACP appartenant aux six régions. Par ailleurs, dans toutes les régions, à l'exception de l'Afrique orientale et australe, plus de la moitié des produits présents dans la liste d'exclusion d'un seul pays ne figurent pas dans les listes d'exclusion de ses partenaires.

L'élaboration des paniers régionaux de produits sensibles devra tenir compte de cette difficulté, en prévoyant une « couverture » suffisamment large pour s'assurer qu'aucun bien essentiel à la sécurité alimentaire ou au maintien de l'industrie d'un pays ACP n'est sacrifié.

En outre, les APE devront comporter **des clauses de sauvegarde automatiques nationales**, rétablissant les tarifs au niveau approprié, dès lors que la **variation des prix ou des importations** entraînée par la libéralisation est susceptible de perturber un secteur de production d'un pays ACP.

d) S'assurer qu'un mécanisme de suivi, institué dès le début de l'application des accords, permette de corriger le rythme d'ouverture des économies ACP

Les conclusions du Conseil des ministres de l'Union du 10 avril 2006 consacrées aux APE prévoient la mise en place, dès le début de la mise en œuvre des accords, d'un mécanisme de suivi des défis liés au développement et au commerce, chargé de veiller, en

consultation avec toutes les parties, à ce que les objectifs du développement soient respectés.

Le rapporteur propose que ce mécanisme s'applique aux trajectoires de progrès décrites précédemment et permette le report des phases de libéralisation dès lors qu'une évaluation, menée par les instances nationales et régionales, indique un fléchissement des indicateurs liés aux OMD, ainsi que des indicateurs économiques. Le report serait maintenu jusqu'à la prochaine évaluation.

3) Adopter des règles d'origine favorables aux pays ACP tout en encourageant le respect des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

Les règles d'origine appliquées par l'Europe constituent un frein au développement des exportations de produits manufacturés des pays ACP.

D'une part, les PMA ne peuvent utiliser qu'avec difficulté des composants provenant d'un pays tiers, ACP ou autre.

D'autre part, les règles d'origine mises en place par les Conventions de Lomé et de Cotonou prévoient que les pays ACP peuvent utiliser des matériaux fabriqués par d'autres pays ACP, mais rendent difficile l'utilisation des matériaux fabriqués par d'autres pays en développement.

La Commission a engagé une réflexion sur la refonte des différentes règles d'origine communautaire. Pour sa part, le rapport précité de la commission du développement international de la Chambre des Communes demande que cette réforme autorise plus facilement le cumul régional et le cumul interrégional des règles d'origine.

De son côté, le rapport de la Commission pour l'Afrique propose d'autoriser ce continent à s'approvisionner en intrants partout dans le monde, en exigeant qu'il ajoute un minimum de 10 % de valeur ajoutée.

Ainsi, l'Europe pourrait autoriser les pays ACP à pratiquer le cumul mondial, avec une exigence de valeur ajoutée minimale de 10 %.

Toutefois, il importe que cette réforme ne conduise pas à transformer le tissu industriel de nos partenaires en atelier d'assemblage « volant », pouvant être, à tout moment, la victime d'un retrait brutal des investisseurs, motivés par la recherche de coûts salariaux moins élevés.

C'est pourquoi les sociétés étrangères qui investissent dans les pays ACP et créent des capacités locales doivent s'engager à respecter les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, adoptés par le Conseil ministériel de l'Organisation le 27 juin 2000.

Aux yeux du rapporteur, une attention prioritaire doit être accordée au respect, par ces sociétés, de trois de ces principes, consistant :

- à « *encourager la formation de capital humain, en particulier en créant des possibilités d'emploi et en facilitant la formation des salariés* » ;

- à avertir, lorsque ces sociétés envisagent de fermer une entité locale, les représentants de leurs salariés et, le cas échéant, les autorités nationales compétentes et à « *coopérer avec ces représentants et autorités de façon à atténuer au maximum tout effet défavorable* ». Le texte des principes ajoute que « *d'autres moyens pourront être également utilisés pour que s'instaure une coopération constructive en vue d'atténuer les effets de telles décisions* ». Ces autres moyens devraient consister notamment dans le versement d'une allocation destinée à la reconversion des salariés ou d'une participation financière au dispositif de formation mis en place par les autorités nationales ;

- à mener des activités de développement scientifique et technologique dans les pays d'accueil, de façon à répondre aux besoins du marché local, à employer du personnel local dans de telles activités et, enfin, à encourager la formation de ce dernier.

Des conventions types reprenant ces trois principes, agréées par l'ensemble des pays ACP, devraient être signées entre la société multinationale, la branche locale et les sous-traitants.

4) Ne négocier les sujets de Singapour que si une région en fait expressément la demande tout en proposant aux pays ACP des projets d'accords sur l'investissement favorables à leurs intérêts

Les négociations sur l'investissement, la concurrence et les marchés publics ne doivent être ouvertes qu'à la demande d'une région ACP, après qu'une décision ait été prise par chaque pays membre et qu'une position commune ait été adoptée.

L'Europe ne doit pas intervenir dans ce processus de décision collective, en pratiquant, par l'intermédiaire des négociateurs de la Commission, un porte-à-porte « amical » auprès de chaque pays ACP. Ce type de pression doit être proscrit.

En revanche, l'Europe pourrait prendre l'initiative de proposer des **projets d'accords sur l'investissement comportant des « clauses de développement »**, spécialement conçues pour satisfaire les besoins des pays ACP.

Cette démarche permettrait de renforcer le contenu de la dimension « développement » des APE.

Comme nous l'avons vu, nombre de pays ACP souffrent d'handicaps structurels, liés à l'étroitesse du territoire, à l'éloignement géographique, à l'insularité ou à l'enclavement.

Ces données « physiques » rendent le coût des affaires particulièrement élevé dans ces pays. Comme elles sont permanentes, ce coût restera toujours élevé, même si les pays ACP conduisent des bonnes politiques macro-économiques et obtiennent d'excellents résultats en matière de bonne gouvernance. Comme le note le PNUD dans son dernier rapport sur le développement humain, l'accès limité au crédit constitue un obstacle majeur et réduit *« la capacité des petites entreprises privées à agir comme une force plus dynamique sur la réduction de la pauvreté. En moyenne, le coût de lancement d'une société en Afrique subsaharienne*

correspond à 224 % du revenu national moyen, contre 45 % en Asie orientale et 7 % dans les pays à revenu élevé ».

A l'heure actuelle, les préférences commerciales accordées aux pays ACP permettent de compenser une partie de ces handicaps naturels et de donner ainsi une relative compétitivité à certaines productions. Or, au fur et à mesure que ces préférences s'érodent sous l'effet des cycles commerciaux successifs, cette forme de compensation sera de moins en moins disponible, ce qui entraînera une diminution de la compétitivité des pays ACP.

Pour éviter une marginalisation définitive, ces pays doivent attirer des investissements, mais la venue des capitaux étrangers se heurte au coût élevé des affaires dans les pays ACP.

Ce cercle vicieux doit être brisé. Selon le directeur de la division des affaires économiques du secrétariat du *Commonwealth*, cela nécessite deux types d'apport : d'une part, des investissements publics, par le FED ou la Banque européenne d'investissement, dans les infrastructures, d'autre part, **un apport financier, qui peut être d'origine publique, à la création des entreprises, afin de faire baisser les primes de risques liées aux handicaps naturels de ces pays et de réduire ainsi le coût de la mise de fonds initiale.** La Banque mondiale a conduit, avec succès, des expériences de ce genre dans des pays d'Afrique, tel que le Mozambique, en apportant, par exemple, 25 % du capital nécessaire au démarrage d'une activité.

C'est pourquoi, selon cet interlocuteur, **de « bons » accords sur l'investissement doivent comprendre des clauses portant sur les garanties et les techniques de mutualisation du capital.** L'Europe devrait donc proposer à ses partenaires des projets d'accords comportant de telles clauses, tout en s'engageant à investir dans les infrastructures utiles au désenclavement, tels que les transports et les télécommunications.

5) Encadrer la libéralisation des services, qui doit être volontaire, tout en adoptant une grande initiative sur le mouvement temporaire des personnels qualifiés des pays ACP

La libéralisation des services n'est acceptable que si elle résulte d'une décision souveraine des pays ACP, affranchie de toute pression exercée par les négociateurs européens.

Cette condition étant posée, les négociations devront respecter quatre principes essentiels :

- la libéralisation doit s'opérer selon l'approche de la liste positive, qui est reconnue par l'OMC et qui ne permet d'engager que les secteurs et sous-secteurs de services volontairement offerts et expressément listés dans un accord. Cependant, **avant de prendre de tels engagements, leurs conséquences économiques, sociales et environnementales doivent faire l'objet d'une évaluation, rendue publique** et soumise à un débat contradictoire ;

- dès lors qu'un pays accepte de libéraliser ses services, **le processus doit être conduit de manière prudente, par « étapes compatibles avec des cadres de réglementation solides », conformément à la Déclaration de Nairobi sur les APE** adoptée par les ministres de l'Union africaine ;

- il ne doit pas être demandé aux pays ACP, sauf s'ils le souhaitent expressément, de prendre des engagements de libéralisation des services qui aillent au-delà de ceux contractés à l'OMC.

Par ailleurs, les secteurs et modes de fourniture qui présentent un intérêt pour les pays ACP doivent bénéficier d'une « *priorité spéciale* » dans les négociations, ces termes figurant dans les « Modalités pour les PMA », adoptées le 3 septembre 2003 par le Conseil du commerce des services de l'OMC.

Pour respecter cette approche, l'Europe doit offrir aux pays ACP des engagements généreux dans le domaine des prestations de services effectuées par les mouvements temporaires de personnes physiques (dit Mode 4 selon la terminologie OMC).

Ce mode de fourniture recouvre les situations dans lesquelles le fournisseur de services passe les frontières d'un pays, sous la forme d'un déplacement de personne et non pas d'une société, pour une période limitée.

A l'heure où les pays ACP demandent qu'un dialogue approfondi soit mené sur les flux migratoires, **l'Europe doit proposer à ses partenaires un dispositif permettant à leurs personnels qualifiés d'acquérir, dans l'Union, une expérience professionnelle valorisante, rémunérée aux conditions du pays d'accueil, et de devenir, ainsi, des formateurs dans leurs propres pays, après leur retour.**

Une grande initiative de l'Union européenne dans ce domaine, qui donnerait la priorité aux quatre régions de l'Afrique subsaharienne, serait la manifestation concrète de l'intérêt qu'elle porte au développement humain et social de ses partenaires.

Cependant, pour qu'une telle proposition soit politiquement acceptable, elle doit être soumise au respect de deux conditions, que le directeur de la division des affaires économiques du secrétariat du *Commonwealth* a détaillé, en évoquant l'exemple des infirmières.

En premier lieu, **la venue, en Europe, de cette catégorie de personnel doit s'accompagner, de la part des Etats membres et de la Commission, d'une politique d'investissement forte dans le secteur de la santé dans les pays ACP.** Celui-ci doit recevoir les moyens lui permettant de devenir plus performant et plus attractif pour les infirmières qui reviendront d'Europe pour y exercer leur mission de « formateurs ». En effet, il ne sert à rien de renforcer les compétences professionnelles de ces personnes si elles ne peuvent, par la suite, exercer leur métier dans des conditions satisfaisantes et motivantes.

En second lieu, des mesures doivent être prises pour s'assurer que les personnes venues temporairement dans l'Union retourneront effectivement dans leurs pays d'origine. Ces mesures peuvent être de nature financière : ainsi, un montant pourrait être prélevé sur le salaire des infirmières travaillant en Europe, 15 à 20 % par exemple, pour l'investir dans des prêts, qui ne pourraient être versés à ces

personnes qu'après que celles-ci soient revenues dans leurs pays d'origine.

D'autres pistes peuvent être explorées pour éviter un détournement des schémas d'immigration temporaire entre l'Europe et les pays ACP. Sur ce dernier point, le secrétariat du *Commonwealth* et celui de la COMESA ont commandé un rapport sur la définition des modalités d'un projet pilote, concernant les infirmières de l'Afrique orientale, qui a été publié en avril 2006⁽⁶⁸⁾.

Ce document recommande :

- d'attribuer aux infirmières un permis de travail d'une durée n'excédant pas trois ou quatre ans. Ce document ne devrait pas être renouvelé pour éviter les abus nuisant à l'objectif de co-développement assigné au dispositif ;

- le contrat de travail signé par l'infirmière doit prévoir que l'employeur lui versera une allocation de retour, dont le montant devrait être fixé en fonction des salaires du pays d'origine. Ce montant pourrait être, par exemple, deux fois supérieur aux gains annuels d'une infirmière restée dans le pays d'origine et ayant la même ancienneté ;

- l'infirmière doit se voir garantir par ce dispositif qu'elle occupera, après son retour dans le pays d'origine, un poste qui reconnaisse l'expérience et les nouvelles compétences acquises dans le pays de destination ;

- un accord devrait être conclu entre les pays destinataires pour ne pas attribuer un nouveau permis de travail à une infirmière ayant déjà bénéficié du dispositif. Cette restriction ne pourrait être levée qu'après dix années de résidence du bénéficiaire dans son pays d'origine.

⁽⁶⁸⁾ « *A Managed Temporary Scheme For Nurses from Eastern Africa to the European Union – Policy recommendations and options for a pilot project* », rapport de MM. Michael Davenport et James Buchan et Mmes Dame Betty Kershaw et Olive Munjanja.

6) Soutenir à l'OMC les propositions des pays ACP sur la révision de l'article XXIV du GATT et la protection des préférences et des productions sensibles

a) Introduire le traitement spécial et différencié dans l'article XXIV

On sait déjà que l'article XXIV du GATT, qui fixe les conditions de licéité des zones de libre-échange, prescrit de libéraliser « *l'essentiel des échanges* » entre les parties contractantes, sur une « *durée raisonnable* », interprétée comme ne devant pas excéder 10 ans, sauf « *circonstances exceptionnelles* », selon le Mémoire d'Accord sur cet article.

On sait aussi que cet article, avec la Clause d'habilitation du GATT de 1979, constitue la seule exception au libre-échange généralisé que postule la clause de la nation la plus favorisée.

Preuve, s'il en est, que l'OMC, par vocation, n'aime pas les dérogations ni les discriminations, fussent-elles positives, **cet article se caractérise par une sorte de « souplesse rigide », qui, de fait, crée une incertitude juridique sur la validité des aménagements pouvant être prévus par un accord de libre-échange conclu entre des pays développés et des pays en développement.**

Certes, l'historique de l'examen des accords commerciaux régionaux par le GATT et l'OMC tend à prouver que les critères retenus par l'article XXIV ont été appliqués avec une certaine mansuétude. Mais cela ne reste vrai que parce qu'aucun de ces accords n'a été déféré devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC, avec tous les risques que comporte ce recours.

La rédaction de cet article, peu claire, par nature propice à des interprétations politiques, qui, lors de leur examen par les membres de l'OMC, pourront être favorables ou défavorables aux APE, a incité le groupe ACP à l'OMC à déposer le 28 avril 2004 une proposition de révision.

Pour l'essentiel, cette proposition prévoit que les membres de l'OMC accorderont aux pays en développement un traitement spécial et différencié pour répondre aux critères énoncés aux paragraphes 5 et 8 de l'article.

Dans cette perspective :

- **s'agissant des droits de douane**, une *« flexibilité appropriée sera ménagée »* aux pays en développement pour satisfaire à la prescription relative à *« l'essentiel des échanges »*, y compris par **l'application d'une « méthode favorable et/ou de niveaux de seuils inférieurs...pour déterminer le commerce et les produits visés »** des pays en développement parties à un accord régional. Cela implique d'accorder aux pays en développement une réciprocité différenciée, leur permettant de libéraliser leurs échanges dans une mesure moindre que les pays développés ;

- s'agissant des autres réglementations commerciales restrictives, lesquelles doivent être, selon l'article XXIV du GATT, aussi éliminées *« pour l'essentiel »*, **une flexibilité sera accordée aux pays en développement pour ne pas porter atteinte à leur droit d'utiliser des protections contingentes**, y compris les mesures de sauvegarde et autres mesures non tarifaires ;

- s'agissant de la durée maximale de **la période de transition** admissible, elle doit être fixée **de manière telle qu'elle « corresponde à la situation des pays en développement en matière de commerce, de développement et de finances, mais elle ne devrait être en aucun cas inférieure à 18 ans »**.

A cet égard, l'Europe a déposé à l'OMC, le 12 mai 2005, un document, dans lequel, après avoir considéré que les règles existantes *« ne donnent pas lieu à un traitement juste et équitable »* entre les accords régionaux, en fonction de leurs incidences sur le développement, elle se dit prête à explorer des flexibilités appropriées en ce qui concerne la durée de la période de transition, le niveau du champ d'application final de l'accord et le degré d'asymétrie entre les parties.

Ce texte ajoute que les Communautés européennes sont prêtes à envisager des seuils séparés et différenciés, c'est-à-dire inférieurs, pour les pays en développement et les PMA, *« comme cela est proposé dans la communication des pays ACP »* et que des périodes de transition plus longues *« pourraient être nécessaires pour faciliter l'établissement de la consolidation du marché par une ouverture progressive au commerce dans les pays en développement »*

faibles et vulnérables, compte tenu de leurs besoins et contraintes spécifiques ».

Ce point de départ est encourageant : **il suffit donc à l'Europe d'accomplir un pas supplémentaire, en s'associant à la proposition déposée par les pays ACP.**

Bien entendu, cette démarche commune doit être entreprise en attendant que soit instaurée une différenciation plus fine entre les pays en développement à l'OMC, fondée sur des critères objectifs, liés à ceux préconisés par l'ONU, telle qu'elle a été envisagée précédemment par le rapporteur.

b) Appliquer un traitement discriminatoire en faveur des pays ACP au sein des formules de réduction tarifaire négociées dans le Cycle de Doha

Les demandes des pays ACP concernant les négociations multilatérales sur les produits agricoles et les produits industriels doivent être soutenues par l'Europe.

En premier lieu, **le niveau d'ambition de la formule de réduction des tarifs protégeant les produits agricoles doit être « soutenable » pour les pays ACP, c'est-à-dire compatible avec leurs besoins en matière de sécurité alimentaire et le maintien de leurs préférences.**

Si rien n'est fait dans ce sens, le document intitulé « Principales préoccupations du groupe ACP dans le domaine de l'agriculture » daté du 31 août 2005 et communiqué à l'OMC considère que « 50 % environ des pays ACP sont des PMA, les autres étant surtout des pays en développement insulaires, des pays sans littoral et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, qui, parce qu'ils sont intrinsèquement vulnérables et ne peuvent pas résister aux chocs extérieurs, risquent fort de se retrouver en marge du système commercial multilatéral ».

Le respect de cette exigence doit être clairement lié à la volonté des membres de l'OMC de ne pas remettre en cause, par leurs choix, la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

En conséquence, **une formule de réduction des droits de douane proche de celles proposées par le G20 et les Etats-Unis est à proscrire**. En revanche, celle proposée par l'Europe est plus satisfaisante. Elle prévoit de n'abaisser que de 60 % les droits de douane sur les produits agricoles les plus élevés, c'est-à-dire ceux égaux ou supérieurs à 90 %, selon les termes de son offre conditionnelle du 28 octobre 2005.

Or, compte tenu du consensus qui se dégage sur le fait que les pays en développement, au titre du traitement spécial et différencié ne fourniront que deux-tiers de cet effort de réduction, la combinaison de cette règle, avec l'application d'une formule proche de celle proposée par l'Europe, permettrait aux pays ACP d'éviter un démantèlement dangereux de leurs tarifs les plus protecteurs.

En deuxième lieu, les pays ACP jugent inacceptable la notion de plafonds tarifaires.

En effet, si ces derniers sont consolidés à l'OMC, et rendus ainsi irréversibles, sauf « paiement » de concessions, les pays ACP ne peuvent plus les relever. Cette contrainte est nuisible à leurs intérêts nationaux, en particulier pour la protection des agricultures vivrières de subsistance.

Aussi, compte tenu de leurs contraintes particulières, les pays ACP doivent-ils être autorisés à ne pas appliquer des taux plafonds.

En troisième lieu, **le traitement réservé aux produits agricoles « spéciaux » doit être le plus favorable possible** : les pays ACP doivent être autorisés à désigner un nombre plus élevé de produits que les pays développés et bénéficier, pour ces mêmes produits, d'un traitement plus favorable que celui qui sera prévu pour les pays riches.

Dans son offre conditionnelle du 28 octobre 2005, l'Europe propose qu'environ 8 % des lignes tarifaires (elle en compte environ 2 200) des pays développés puissent être classées comme étant sensibles et puissent bénéficier de réductions de droits de douane moins importantes que celles résultant de l'application de la formule générale.

La position des pays ACP est simple à comprendre : ils défendent le principe d'un pourcentage élevé de produits sensibles pour les pays développés, équivalent à celui proposé par l'Europe, pour pouvoir bénéficier eux-mêmes d'un pourcentage encore plus important pour leurs propres produits spéciaux. Plus la formule finale sera proche des 8 % de lignes tarifaires classées comme sensibles, plus les pays ACP pourront désigner un nombre de produits spéciaux proche, par exemple, de 10 % ou de 12 %, ce qui leur permettrait de mieux protéger leurs « sensibilités ». En revanche, **plus le pourcentage des lignes tarifaires classées sensibles pour les pays développés s'approche des 5 %, voire des 3 %, plus il sera difficile aux pays ACP de demander à bénéficier d'un seuil réellement protecteur.**

Or, depuis quelque temps, le commissaire européen en charge du commerce extérieur, M. Peter Mandelson fait preuve de souplesse, en envoyant des signaux qui tendent à indiquer que l'Europe pourrait accepter un pourcentage de lignes sensibles inférieur à 8 %. Il s'agit d'une position tactique, destinée à semer le désarroi parmi les membres du G33. Certains membres de ce groupe, comme l'Inde et l'Indonésie, sont en effet favorables à une formule de réduction ambitieuse, donc gênante pour l'Europe et les pays ACP, mais défendent, dans le même temps, des réductions « à la carte » pour certains produits, un principe qui serait nécessairement remis en question par un accord sur un pourcentage faible de produits sensibles. Ainsi, le commissaire européen espère contraindre, par cette manœuvre, les membres du G33 à accepter, au final, une formule de réduction des tarifs agricoles moins ambitieuse.

Il convient de s'assurer que la tactique de négociation de la Commission européenne ne se transforme pas en jeu dangereux, débouchant sur un résultat final nuisible à nos partenaires ACP.

En quatrième et dernier lieu, **une attention particulière doit être accordée aux produits industriels des pays ACP bénéficiant de préférences.**

Le groupe ACP a distribué **une liste indicative de produits, représentant 170 lignes tarifaires** à six chiffres, vulnérables à l'érosion des préférences sur les marchés de l'Europe et des Etats-Unis, pour lesquels il demande un traitement particulier.

Dans cette perspective, l'ambassadeur de l'île Maurice à l'OMC estime que **la période de mise en œuvre de la réduction des droits de douane sur ces produits devrait être plus longue** (10 ans par exemple) que celle prévue pour tous les autres produits industriels (d'une durée de 5 ans, par exemple, si l'on prend le précédent du Cycle d'Uruguay). Cela permettrait de limiter l'impact négatif des réductions tarifaires sur l'accès préférentiel des produits fabriqués par les pays ACP.

Par ailleurs, comme cela a déjà été dit, les pays ACP sont couverts par le paragraphe 6 de la Décision du 1^{er} août 2004 du Conseil général de l'OMC et, à ce titre, ne devraient pas être obligés de réduire leurs propres tarifs industriels : ce paragraphe précise qu'il est seulement demandé aux pays ayant consolidé un pourcentage réduit de leurs lignes tarifaires industrielles, ce qui est le cas de toute l'Afrique et des régions Caraïbes et Pacifique, d'en consolider davantage.

L'Europe doit soutenir la demande des pays ACP sur le traitement particulier des produits industriels « vulnérables ». Dans le cas contraire, elle prend le risque de voir les pays ACP s'allier aux pays émergents pour obtenir l'adoption d'une formule de réduction tarifaire peu ambitieuse, qui ne lui garantirait pas un meilleur accès de ses produits aux marchés du Brésil et l'Inde.

III. LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT NE DOIT PAS ETRE LE SUPPLETIF DES NOUVEAUX ACCORDS

Compte tenu de tout ce qui précède, le 10^{ème} FED ne doit pas être programmé pour se transformer en aide pour le libre-échange.

Aux yeux du rapporteur, les écoles et les routes sont des multiplicateurs de développement que l'Europe doit continuer de soutenir, prioritairement.

A. Deux axes d'intervention principaux pour le prochain FED, ainsi que pour l'aide publique des Etats membres

1) Investir dans le capital humain et social : la contribution aux Objectifs du Millénaire pour le Développement

Pour que l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique avancent, il faut que ces régions s'appuient sur des hommes et des femmes qui se tiennent debout, mangent à leur faim, soient en bonne santé et puissent se projeter dans un avenir qu'ils voient meilleur pour eux et leurs enfants.

Il est donc indispensable que l'aide européenne, celle du FED et celle des Etats membres, s'oriente en priorité vers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Cela demandera des efforts tant de la part du Fonds que de la part des Etats membres.

En ce qui concerne le FED, le dernier rapport annuel de la Commission sur la politique de développement de la Communauté européenne indique que 30 % des paiements effectués en 2004, représentant 745 millions d'euros, l'ont été dans les domaines des services sociaux et des infrastructures.

Il est impératif que la plus grande partie des crédits du FED continuent d'aller vers l'éducation, la santé et la lutte contre la pauvreté.

C'est pourquoi il convient de s'assurer que les critères utilisés par l'Europe pour déterminer le montant effectif de l'aide programmable des programmes indicatifs nationaux privilégient l'appui destiné à la réalisation des OMD. De ce point de vue, les orientations proposées par la Commission, depuis janvier 2006, prévoient, selon les termes d'un document de travail de la direction générale du développement, de « *renforcer les critères objectifs liés aux objectifs du millénaire pour le développement* ». A cet effet, la Commission entend utiliser **des critères de « besoins »**, liés notamment à la population, au revenu par habitant, à la part des jeunes de moins de quinze ans, au taux de prévalence du SIDA auprès des adultes de 15 à 45 ans et à l'indice de pauvreté du PNUD. A ces premiers critères, s'ajoutent des critères de performance économique, politique et sociale, ainsi que de performance de l'aide octroyée. Le tableau ci-après récapitule ces critères, avec leur pondération.

Critères proposés pour déterminer le montant des programmes indicatifs nationaux sous le 10ème FED

Indicateur	Pondération
Critères de besoin de base	
- population	
- revenu par habitant (en parité de pouvoir d'achat)	
Autres critères de besoin	
- part des jeunes (>15 ans) dans la population	(0 % ; 13 %)
- prévalence du SIDA dans la population active (15-49 ans)	(0 % ; 18 %)
- privation sociale (indice de pauvreté PNUD)	(0 % ; 27 %)
- malnutrition auprès des enfants (< 5 ans)	(0 % ; 08 %)
- vulnérabilité	(0 % ; 14 %)
- volatilité de la croissance économique	(1 % ; 15 %)
- pays les moins avancés	+ 5 %
- isolement géographique	(0 % ; 13 %)
- pays enclavés ou insulaires	+ 5 % ou 10 %
Critères de performance	
- performance financière	(- 20 % ; + 17 %)
- performance de l'aide communautaire	(- 19 % ; + 19 %)
- dépendance de l'aide extérieure	(- 11 % ; 0 %)
- performance économique	(- 14 % ; + 16 %)
- croissance économique soutenable	(- 19 % ; + 32 %)
- climat d'investissement	(- 9 % ; + 7 %)
- performance sociale	(- 20 % ; + 20 %)
- dépenses (santé + éducation/militaires)	(- 23 % ; + 24 %)
- progrès vers éducation primaire pour tous (+ genre)	(- 28 % ; + 12 %)
- progrès vers réduction de la mortalité infantile (< 5 ans)	(- 10 % ; + 29 %)

Source : Commission européenne, direction générale du développement, document de travail du 13 janvier 2006 (DEV D(05) 8935).

Le rapporteur s'interroge sur la complexité technocratique de cet outil et regrette qu'il ne fasse pas apparaître plus clairement les OMD et leur poids réel dans la fixation des enveloppes de l'aide programmable attribuée à chaque pays ACP. Il serait souhaitable que ces objectifs apparaissent, tous ensemble, dans une catégorie unique, celles des critères de besoin.

Par ailleurs, le rapporteur juge inacceptable qu'au sein des critères de performance économique, la Commission entend inclure, dans les facteurs influençant le climat d'investissement, le niveau de protection tarifaire extérieure (p.10 du document précité). Cela traduit **une vision selon laquelle les protections tarifaires sont le mal, y compris pour un pays pauvre où elles constituent, à ce stade de son développement, un optimum budgétaire et une assurance-vie pour les petits producteurs.**

Sur le plan bilatéral, le rapporteur rappelle que le Sommet mondial sur le développement social organisé à Copenhague en 1995 a fixé un objectif international de 20 % de l'aide publique au développement consacrée aux services sociaux de base. Ceux-ci recouvrent l'éducation primaire, les soins de première nécessité, l'alimentation et l'eau potable.

Selon un rapport de la Commission publié en 2005, dans l'Union à Quinze, la part de l'aide consacrée aux services sociaux de base a augmenté de 11,7 % en 1996-1997 à 16,6 % en 2002/2003. Il y a lieu de noter que ces chiffres, pour la France, étaient, respectivement, pour les deux périodes considérées, d'un montant inconnu, puis de 10,3 %, contre 23,5 %, puis 28,9 % pour le Royaume-Uni⁽⁶⁹⁾.

Le rapporteur propose que le bon exemple britannique fasse école, en demandant aux Etats membres de consacrer 30 % de leur APD aux services sociaux de base.

⁽⁶⁹⁾ « *EU Report on Millenium Development Goals – EU contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event* », Commission européenne, document de travail des services, SEC (2005) 456, 12 avril 2005.

2) Renforcer les capacités de production et de développement endogène : la contribution à la préparation stratégique des pays ACP à la nouvelle donne

a) Créer ou compléter les infrastructures

Aucun effort d'ouverture ne peut être exigé de nos partenaires ACP tant qu'ils ne disposent des moyens « physiques » leur permettant de se développer.

Les besoins sont, comme on l'a vu dans la première partie du présent rapport, criants, tandis que les moyens mis à la disposition des pays pauvres sont largement insuffisants, notamment dans le domaine des transports. A titre d'illustration, l'OCDE observe que le total des engagements d'aide publique dans ce secteur a atteint 66,5 milliards de dollars entre 1990 et 2003, dont 27,46 % seulement sont allés en Afrique, contre 59,70 % pour l'Asie.

Etant donné ce contexte, on peut penser que les ressources que l'Europe prévoit d'affecter à ce secteur ne pourront suffire à combler le déficit structurel dont souffre l'Afrique subsaharienne.

Certes, beaucoup d'éloges ont été adressés au Fonds fiduciaire sur les infrastructures (*Trust Fund on Infrastructure*), qui a été créé début 2006. Pour le démarrage de ce mécanisme, la Commission pourrait soumettre au Conseil, en septembre ou en octobre 2006, pour les années 2006 et 2007, 60 millions d'euros, ce qui devrait permettre à la Banque européenne d'investissement de prêter 250 à 300 millions d'euros au taux de 2 % pour financer des projets d'infrastructures.

A ces fonds, il convient d'ajouter les financements prévus pour le partenariat UE/Afrique pour les infrastructures, qui a une dimension continentale. La Commission assure que les crédits provenant du FED et utilisés dans ce cadre ne couvriront que l'aide destinée aux pays ACP. Ainsi, 60 millions devraient être affectés à des projets dans ces pays et 10 millions d'euros seront dédiés au renforcement de leurs capacités.

La facilité énergie pour les pays ACP, dotée de 220 millions d'euros et adoptée par le Comité FED en avril 2006, constitue une autre avancée importante. Trois objectifs lui sont fixés : l'accès à

l'énergie pour les populations rurales, la gestion et la gouvernance du secteur et la coopération transfrontalière.

Mais ce ne sont que des gouttes d'eau sur des béances océaniques qui maintiennent nos partenaires d'Afrique, dans le sous-développement. Selon la Banque mondiale, l'Afrique subsaharienne devrait consacrer environ 5 % de son PIB aux investissements d'infrastructures et 4 % à l'exploitation et à la maintenance entre 2005 et 2015. Cela nécessiterait **des dépenses supplémentaires de l'ordre de 20 milliards de dollars par an.**

C'est pourquoi le rapporteur soutient la recommandation de la Commission pour l'Afrique demandant aux pays développés de verser, pour l'aide destinée aux infrastructures régionales, nationales et urbaines, aux routes et à l'accès des bidonvilles aux technologies de l'information et de la communication, 10 milliards de dollars de plus par an jusqu'en 2010 et, après évaluation, 20 milliards de dollars de plus par an pendant les 5 années suivantes. L'Europe doit exiger la mise en place d'un tel « plan infrastructures » pour l'Afrique, en apportant une forte contribution financière à cet effort.

b) Soutenir la mise en place de politiques agricoles et industrielles qui évitent le piège de l'économie duale

Outre le renforcement des facteurs physiques et humains de croissance, l'aide aux pays ACP doit soutenir deux secteurs clefs pour leur développement : l'agriculture et l'industrie.

➤ *Dans le domaine agricole, il faut aller bien plus loin que les 15 millions d'euros envisagés pour le secteur du coton dans le cadre du plan d'action de l'Union européenne et du partenariat UE-Afrique pour le coton.*

Ainsi, des mécanismes doivent être mis en place, avec l'aide de l'Europe, pour soutenir les prix : les pays ACP doivent protéger leur production vivrière non seulement par des tarifs, mais aussi par **des prix garantis, à l'image des instruments qui ont fait la fortune de notre politique agricole.**

En outre, **des dispositifs doivent être adoptés pour protéger les revenus des familles des producteurs des effets du dumping pratiqué par les pays riches et des évolutions erratiques des**

cours mondiaux. A cette fin, un système à trois étages pourrait être mis en place, sur le modèle de celui envisagé par une étude du ministère de l'agriculture français sur la filière cotonnière en Afrique : un dispositif interne limitant l'amplitude des variations de revenus avec la négociation des marges entre acteurs, un système d'assurance privé mobilisé en cas de choc, avec une dotation de l'Union, et des fonds d'urgence en cas de crise majeure, abondé par les bailleurs de fonds bilatéraux et/ou européens⁽⁷⁰⁾.

L'aide européenne doit également contribuer à la mise en place de ce qu'on appelle **le financement « structuré » des produits de base**, selon les perspectives tracées par la CNUCED.

Cette approche conduit à considérer l'emprunteur, producteur ou groupement de producteurs, comme un élément de la chaîne d'approvisionnement : ainsi, les banques ne se soucieront que de la capacité de l'agriculteur à s'acquitter de sa tâche, qui consiste à produire, et non de l'aptitude de ce dernier à rembourser le prêt. Cela signifie que les banques doivent aller « *au-delà du seul aspect financier pour fournir des services groupés, créer des partenariats et proposer des solutions de bout en bout* »⁽⁷¹⁾. La CNUCED cite ainsi l'exemple d'une entreprise d'usinage et de commercialisation du riz aux Philippines, créée par une banque rurale et qui est gérée et organisée par celle-ci en « coentreprise coopérative », laquelle fournit des services de commercialisation, ainsi que des fonds d'investissement et un financement pour les fonds de roulement, une initiative, parmi d'autres, qui devrait être développée chez nos partenaires, avec l'appui financier de l'Europe.

Enfin, il convient de s'assurer que le FLEX, l'instrument financier ayant remplacé, depuis Cotonou, le STABEX et le SYSMIN, joue pleinement son rôle, qui consiste à compenser les fluctuations des recettes d'exportation dans les secteurs agricoles et miniers. L'expérience du STABEX a été en effet très décevante, puisque les délais entre les paiements et les décaissements étaient

⁽⁷⁰⁾ « *Les filières cotonnières africaines au regard des enjeux nationaux et internationaux* », Philippe Hugon, notes et études de la direction des politiques internationale et économique du ministère de l'agriculture et de la pêche, n° 23, septembre 2005.

⁽⁷¹⁾ « *Les politiques relatives aux produits de base au service du développement: un nouveau cadre pour la lutte contre la pauvreté* », note d'information du secrétariat de la CNUCED, TD/B/COM.1/75, 8 décembre 2005.

tels que le mécanisme devenait procyclique. Cela ne doit pas ce reproduire avec le nouveau système.

➤ *Dans le domaine industriel*, pour faire face à l'érosion des préférences, les pays ACP devront **adopter des stratégies de développement des secteurs qui pourront être compétitifs dans le monde de demain.**

Ainsi que le remarque la CNUCED dans son rapport de 2005 sur le développement économique en Afrique, une politique industrielle stratégique ne signifie pas, *« comme il est parfois avancé que l'on privilégie une protection universelle ; il s'agit plutôt de préconiser une libéralisation, une protection et des subventions selon diverses combinaisons, en fonction des ressources du pays, de ses réalités macroéconomiques et de son niveau d'industrialisation, ainsi que de discipliner les bénéficiaires des rentes engendrées par ces interventions par le recours à des critères de résultat »*.

L'Europe doit **contribuer à la mise en place de cette palette d'instruments, tout en demandant la révision des codes miniers afin de fixer des objectifs sociaux aux industries extractives.**

Quant à l'aide européenne aux entreprises, elle doit tenir compte de la diversité industrielle des pays ACP, en s'adaptant aux trois situations décrites dans le rapport de M. Dominique Bocquet de 1998 au ministre de l'économie et des finances sur le partenariat UE-ACP⁽⁷²⁾.

Les pays dotés d'une base industrielle propre et d'institutions financières doivent bénéficier de financements bancaires et de l'encouragement à la création de *joint-ventures* avec les entreprises européennes. Dans les pays dont la base industrielle est majoritairement d'origine étrangère, l'aide européenne doit appuyer les initiatives qui favorisent l'émergence d'entrepreneurs locaux. Enfin, dans les pays dépourvus de toute base industrielle, l'apparition de petits entrepreneurs et l'apport de savoir-faire adaptés doivent être aidés, tout comme les transferts, vers ces pays, d'investissements émanant des pays ACP les mieux dotés et les

⁽⁷²⁾ « *Quelle efficacité économique pour Lomé ? Redonner du sens au partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique* », rapport au ministre des finances, de l'économie et de l'industrie de M. Dominique Bocquet, 1998.

opérations triangulaires associant producteurs locaux et capitaux et technologie européens.

En parallèle, des mesures doivent être prises pour éviter les effets négatifs de ce que la CNUCED appelle, dans son rapport de 2004 sur les PMA, « *la croissance impulsée par les enclaves* ». Cette organisation a constaté que dans les pays qui ont créé des zones franches industrielles, comme Madagascar avec le textile, le dynamisme de celles-ci contraste avec l'anémie du reste du secteur industriel. Dans ce dernier, les industries situées en aval supportent les coûts élevés des intrants d'origine locale, qui résultent de l'exiguïté du marché, rendant impossibles les économies d'échelle. Comme les coûts de production élevés imputables à cette production à petite échelle se répercutent sur les produits finaux, ceux-ci ne peuvent accroître leur part de marché. La libéralisation du marché a aggravé ce « cercle vicieux », au point que selon certaines projections, établies en 2003, la proportion de la population de ce pays vivant en dessous du seuil de pauvreté devrait augmenter de 3,8 millions de personnes entre 1999 et 2008.

Par conséquent, les pays ACP doivent s'assurer que les industries qui seront mises en place dans le cadre de la stratégie de diversification de l'économie seront adossées au tissu existant des PME.

Enfin, une bonne politique industrielle ne doit, en aucun cas, sacrifier l'agriculture, car celle-ci restera, dans de nombreux pays, le premier vecteur de réduction de la pauvreté.

c) Trois impératifs catégoriques à respecter : sécuriser, coordonner et délier l'aide

La programmation du 10^{ème} FED constitue l'occasion pour l'Europe d'adopter une grande initiative internationale sur le renforcement de l'efficacité de l'APD.

En appliquant à la coopération avec les pays ACP de bons principes, elle doit être un exemple pour inciter tous les donateurs d'aide publique au développement à prendre des engagements dans les trois domaines suivants.

En premier lieu, la volatilité et l'imprévisibilité de l'aide publique au développement doivent disparaître. Des données citées par le PNUD indiquent que **l'APD est en moyenne 40 fois plus volatile que le revenu national brut**, un phénomène auquel contribue le déficit entre les engagements et les décaissements. A titre d'illustration, le PNUD a constaté que le Ghana et le Burkina Faso ont connu tous deux des chocs associés à l'aide de l'ordre de 4 % de leur revenu national brut.

Cette volatilité de l'aide concernant aussi le FED, l'Europe doit y mettre fin.

En deuxième lieu, **la superposition des conditionnalités et la multiplicité des donateurs, qui « stérilisent » l'aide, en limitant la capacité d'absorption des bénéficiaires, doivent céder la place à des politiques de coopération coordonnées, qui évitent l'empilage et les doublons.**

Il est en effet absurde qu'un pays d'Afrique subsaharienne soit obligé de traiter, en moyenne, avec plus de 30 donateurs d'aide, sans compter les organisations non gouvernementales.

Pour parvenir à une meilleure coordination, le recours à la spécialisation de l'APD par pays s'impose, un Etat membre concentrant, par exemple, son aide dans l'éducation, tandis qu'un autre oriente ses efforts dans le domaine de la santé.

De même, la multilatéralisation de l'aide européenne, tout comme la communautarisation du FED, permettront à la politique de développement de l'Union de gagner en efficacité.

Ces solutions risquent de faire grincer quelques dents, mais peu importe : face aux besoins d'une Afrique placée à « *l'épicentre de la crise* », selon le rapport du Projet de développement des Nations Unies de 2005, les égoïsmes étroits doivent s'effacer devant l'engagement commun et volontaire de réalisation des OMD.

Enfin, **l'aide aux pays ACP ne doit plus être liée, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas servir à financer l'acquisition de biens et de services auprès du pays donneur.**

On observera qu'un engagement concernant de déliement de l'aide aux seuls PMA a été pris par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, en avril 2001.

Il est globalement respecté par les principaux pays européens : en 2003, le pourcentage de l'aide déliée engagée dans les pays les plus défavorisés était de 100 % au Royaume-Uni, de 96 % en Suède, de 89 % en France et de 76 % en Allemagne, contre 29 % aux Etats-Unis (cette part n'était que de 1 % en moyenne en 1999-2001)⁽⁷³⁾. La moyenne de l'APD totale déliée des Quinze était de 91 % en 2003, contre 43,5 %⁽⁷⁴⁾.

L'Europe doit exiger de son partenaire transatlantique qu'il respecte l'engagement contracté à l'OCDE.

3) Une annulation totale de la dette pour les pays qui en ont besoin dans le cadre d'un contrat de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement

En ce qui concerne la dette des pays ACP, l'objectif doit être, non pas de réduire leur endettement à un niveau soutenable, mais **d'annuler 100 % de leur dette bilatérale et multilatérale et de leur service de la dette.**

Les sommes correspondantes doivent être conditionnées et affectés à **la réalisation d'un programme national de réalisation des OMD, dans le cadre d'un contrat** signé avec tous les Etats membres de l'Union européenne « créanciers », ainsi qu'avec les institutions financières internationales et les autres pays développés.

Pour les pays d'Afrique, cette annulation doit se faire sans conditions budgétaires ou financières, à l'exception du respect des objectifs fixés par le contrat.

⁽⁷³⁾ « *EU Donor Atlas, volume I* », Commission européenne et OCDE, février 2006.

⁽⁷⁴⁾ Document de travail de services de la Commission européenne précité, SEC (2005) 456.

4) *En parallèle, dimensionner correctement le volet d'aide au développement des exportations*

L'aide européenne destinée au commerce doit être axée sur le renforcement de la capacité d'exportation des pays ACP.

C'est pourquoi l'Europe doit **adopter, dans le cadre du FED, avec l'appui complémentaire d'un fonds d'assistance technique mutualisant intégralement l'aide bilatérale versée dans ce domaine par les Etats membres, un programme ambitieux de mise à niveau des entreprises ACP.**

Quant aux actions à entreprendre, elles sont parfaitement résumées dans le rapport de M. Dominique Boquet de 1998 sur le partenariat UE-ACP qui retient deux points « *d'application prioritaire pour un financement communautaire accru au secteur privé : l'aide à la commercialisation et l'aide au partenariat* ».

La première forme d'aide doit couvrir notamment les domaines de la normalisation-qualité-promotion, de la logistique-transport et de la présence des pays ACP au sein de l'OMC et des organismes techniques internationaux et du développement de l'information commerciale.

La seconde consiste à favoriser la création de *joint-ventures* entre des entreprises européennes et des entreprises des pays ACP, pour apporter à ces dernières les savoir-faire indispensables au rattrapage économique.

B. Une exigence en matière de bonne gouvernance qui doit être totale

Lorsqu'il s'est entretenu avec le rapporteur, l'ambassadeur de Guinée auprès des institutions de l'Union européenne a rendu hommage aux jeunes cadres de son pays, qui tentent d'améliorer, chaque jour, l'avenir économique de leur patrie.

Il a ajouté que pour ne pas décevoir cette espérance, ces jeunes doivent pouvoir travailler dans un cadre de bonne gouvernance, qui garantisse que les richesses créées ne s'évaporent pas dans la gabegie ou la corruption.

Le rapporteur partage ce point de vue et estime, en conséquence, que l'Europe doit être extrêmement ferme à l'égard de ses partenaires sur le respect des principes de bonne gouvernance. Ceux-ci sont résumés par l'article 9 de la Convention de Cotonou : *« La bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition équitable des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption ».*

Un grand potentiel humain, naturel et économique est à la disposition de nombre de pays ACP, y compris dans l'Afrique subsaharienne, riche de son sous-sol. Mais trop souvent, celui-ci ne peut s'épanouir, en raison du pillage organisé par quelques uns.

Ceci n'est plus acceptable pour deux raisons : les enjeux stratégiques de l'après-guerre ne sont plus là pour « fermer les yeux » et accepter une tolérance parfois entretenue de ces pratiques ; dans le même temps, le continent abritera dans quelques années la plus grande part de la population mondiale vivant avec moins d'un dollar par jour.

A cet égard, **le 10^{ème} FED comportera une « tranche incitative » liée à la bonne gouvernance**, permettant de verser des ressources additionnelles dès lors qu'un pays améliore sa gestion, selon des « performances » et un calendrier qui restent à définir. La Commission indique que 2,7 milliards d'euros seront à distribuer au titre de cette tranche incitative.

Mais l'incitation ne suffit pas toujours ; il faut aller plus loin, le cas échéant. C'est pourquoi l'Europe **doit indiquer à ses partenaires qu'elle n'hésitera pas à recourir à l'article 97 de la Convention de Cotonou pour que les cas les plus graves de corruption soient sanctionnés**. Rappelons que cet article a un champ d'application très large, puisqu'il concerne les *« cas où la Communauté est un partenaire important en termes d'appui financier aux politiques et programmes économiques et sectoriels »*.

Elle doit aussi, **avec les pays du G8, lancer une initiative internationale visant à récupérer les capitaux déposés dans les banques occidentales qui se sont enfuis de l'Afrique pour organiser leur retour, sous forme d'aide, aux populations victimes de la prédation de leurs gouvernants.**

Très vite, nous saurons si l'Europe commettra une erreur historique ou si elle sauvera son partenariat avec les pays ACP.

Le rapporteur souhaite que la négociation silencieuse engagée depuis plusieurs années ne débouche, faute d'éveil citoyen, sur un résultat qui devra être payé dans quelques années, lorsqu'une Afrique déchirée et ravagée par la misère se rappellera à notre souvenir de la façon la plus dangereuse.

Il est temps d'arrêter la fuite en avant qui caractérise les négociations avec les pays ACP ; il est temps que la France et le Royaume-Uni rappellent que nous avons construit avec les pays ACP un partenariat pour lutter contre la pauvreté et non pour le transformer en variable d'ajustement des règles de l'OMC.

L'Europe politique reste à faire : elle trouve là une occasion de s'affirmer, en redonnant à ses relations avec les pays ACP leur triple assise d'origine : égalité, responsabilité et développement.

*
* *

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le mercredi 5 juillet 2006, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Le Président Pierre Lequiller a noté que deux visions s'affrontent : celle défendue notamment par le Commissaire Mandelson et qui ne tient pas compte de la situation spécifique des pays ACP, et la vision traditionnelle de la France, partagée par d'autres en Europe, selon laquelle il faut libéraliser les échanges mais sans placer ces pays dans une situation impossible. Face aux partisans d'une libéralisation absolue, il faut s'efforcer de rallier aux positions françaises, dans les négociations internationales, des pays pouvant faire contrepoids à l'Australie, au Brésil et aux Etats-Unis.

M. François Guillaume a indiqué qu'il rejoignait la présentation très critique faite par le rapporteur, la considérant comme justifiée. L'accord de Cotonou est en net retrait par rapport aux accords de Lomé qui permettaient d'instaurer pour les pays ACP un certain nombre de protections. La véritable « furie » de libéralisation qui anime la Commission comme l'OMC ne peut répondre aux problèmes de ces pays. Ce qui est dramatique, c'est de constater à quel point les pays africains eux-mêmes considèrent que le libéralisme « à tout va » est dans leur intérêt ; les Etats-Unis ont réussi à les en convaincre, et il est stupéfiant de voir qu'ils persistent dans cette erreur.

L'OMC n'apporte pas de réponse crédible au sous-développement et elle n'est pas faite pour cela. Il faudra bien un jour faire une distinction entre les pays développés, qui doivent libéraliser leurs échanges, et les pays en développement, auxquels il n'est pas pertinent d'appliquer les mêmes règles, à tout le moins aux plus faibles d'entre eux.

M. François Guillaume a demandé au rapporteur de préciser sa vision des accords de partenariat économique. Pour l'Afrique, et notamment l'Afrique subsaharienne, aucune amélioration ne se produira si des exceptions ne sont pas instaurées par rapport aux principes de l'OMC, exceptions qui peuvent se baser sur l'article XXIV du GATT. En vertu de cet article, il serait possible d'aménager une protection douanière pour ces pays, comme les pays européens eux-mêmes l'ont fait en matière agricole dans les années soixante, avec les prélèvements variables aux frontières, ce qui leur avait permis de ne pas se trouver « écrasés » par les Etats-Unis. Ces pays pauvres doivent être autorisés à appliquer de tels prélèvements.

Un autre problème est celui des parités monétaires : les pays du franc CFA bénéficient d'un système solide car reposant sur le soutien de la France, mais les autres pays, eux, ont des monnaies très flottantes, ce qui perturbe les échanges commerciaux.

Au total, plusieurs rapports ont été rédigés sur ces questions. Aussi peut-on considérer que l'analyse du problème est faite. Mais ce qui manque à présent, c'est l'action politique à partir de cette analyse. Comment faire passer le message de la Délégation jusqu'aux plus hautes autorités de l'Exécutif ? Comment parvenir à briser la volonté, partagée par la Commission, l'OMC, certains Etats, de régler les problèmes des pays ACP par le libéralisme ? Depuis cinquante ans ont été organisés de nombreux sommets, beaucoup de grands discours libéraux ont été prononcés, mais sans que l'on constate de progrès réel au profit de ces pays. M. François Guillaume a conclu son propos en invitant la Délégation à pousser plus loin ses travaux sur ce thème, par exemple en invitant le Commissaire chargé du développement à venir s'exprimer devant elle.

M. Marc Laffineur a salué la qualité du travail effectué par le rapporteur et indiqué qu'il soutenait ses conclusions. Il a précisé que les pays dont la monnaie est « arrimée » à la nôtre en tirent bénéfice, contrairement aux autres dont les échanges commerciaux s'effectuent, de fait, en dollars. De même, l'existence de l'OMC est utile, car des règles sont indispensables. Il existe, en outre, un problème de bonne gouvernance dans certains de ces pays. Les efforts entrepris ne doivent pas conduire à protéger des chefs d'Etat ou de gouvernement corrompus, mais les populations concernées. L'annulation de la dette doit être conditionnée à des réformes, en particulier en termes de gouvernance démocratique.

M. Jérôme Lambert a souligné la pertinence du rapport et des conclusions proposées, qui vont dans le bon sens. Au-delà des pays ACP, la régulation du commerce mondial est une question centrale pour tous les pays, y compris le nôtre. Le commerce contribue au développement et à la richesse des nations, mais conduit aussi à accroître les inégalités et les tensions entre Etats, car il repose sur une logique de compétition. Or la compétition finit toujours pas générer un vainqueur et des vaincus. Le monde serait pire sans l'OMC, mais beaucoup de progrès restent à accomplir dans la régulation du commerce mondial. Il faut tendre vers une harmonisation des niveaux de vie et un partage équitable de la richesse. Des règles politiques sont nécessaires pour parvenir à cet objectif.

M. Jean-Claude Lefort, rapporteur, s'est félicité de la capacité de la Délégation à parvenir à un consensus sur ce sujet et à déclencher un message politique visant à revenir à l'esprit de l'accord de Cotonou. Sur ce dossier, le commissaire Louis Michel, en charge du développement et de l'aide humanitaire, en est réduit à suivre le commissaire Peter Mandelson, chargé du commerce, ce qui est regrettable. En France, la négociation des accords de partenariat économique (APE) est principalement suivie par le ministère de l'Economie et des Finances et par le ministère des affaires étrangères, dont les positions sont parfois divergentes, sans qu'une direction politique claire ne soit définie. Il faudrait une mobilisation au plus haut niveau sur ce dossier, afin d'envoyer un message politique clair et suffisamment audible, si possible en coordination avec le Royaume-Uni qui a une position proche de la nôtre à cet égard. Cela permettrait de remettre les APE sur la bonne voie, celle du développement. La conditionnalité des annulations de dettes est effectivement indispensable. Il sera difficile de tenir l'échéance fixée à la fin de 2007, notamment parce que l'hétérogénéité des six régions ACP est considérable. Un programme de mise à niveau dans les domaines sanitaires et phytosanitaires est indispensable. Des plans de développement devraient être mis en place, avec des critères précis qui ne doivent pas se limiter à des ratios économiques ou commerciaux. Ces critères de développement permettraient de procéder à un démantèlement tarifaire sur mesure, en distinguant les pays émergents des autres pays en développement.

Après avoir observé que le principe de la conditionnalité faisait l'objet d'un consensus parmi ses membres, **le Président Pierre Lequiller** a estimé que le rapport conduisait la Délégation à envisager

un programme d'auditions, notamment de MM. Louis Michel, Commissaire européen chargé du développement et de l'aide humanitaire, Peter Mandelson, Commissaire européen au commerce extérieur, et Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, et que le sujet devait être évoqué lors des réunions communes avec les commissions des affaires européennes de parlements des autres Etats membres. Les positions britannique, allemande et des pays nordiques ne sont pas très différentes de celle de la France.

Le **rapporteur** a insisté sur le fait que deux négociations, qui ne sont pas totalement indépendantes l'une de l'autre, se superposent, celle sur les APE et celle sur l'OMC. L'Europe doit envoyer un message clair aux pays relevant de la première.

Sur proposition du rapporteur, la Délégation a ensuite *adopté* à l'unanimité *les conclusions* dont le texte figure ci-après :

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu l'accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) et la Communauté européenne et ses Etats membres, appelé Convention de Cotonou ;

Considérant que le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté dans les pays ACP et qu'à ce titre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, souscrits par tous les membres de l'ONU, doivent sous-tendre la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP ;

Considérant que ce grand dessein pourrait être remis en cause par l'issue des négociations engagées, depuis 2002, entre la Commission européenne et les six régions regroupant les pays ACP pour conclure des accords de partenariat économique (APE), lesquels visent à substituer un régime de libre-échange au régime commercial actuel, fondé sur des préférences non-réciproques accordées aux pays ACP, et ce en raison :

- d'une approche de la négociation dominée par le souci de mettre en conformité la coopération commerciale entre les partenaires avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en respectant le délai, fixé jusqu'au 31 décembre 2007, par l'Organisation ;

- du non-respect du principe fondamental de la différenciation, lequel est consacré par l'article 2 de la Convention de Cotonou, qui prévoit que les « *modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme* » ;

- de la volonté de la Commission européenne d'imposer l'ouverture de négociations sur des sujets - l'investissement, la concurrence et les marchés publics - qui ont été retirés de l'ordre du jour des négociations commerciales multilatérales ;

- d'une programmation de l'aide versée au titre Fonds européen de développement (FED) qui est détournée pour s'orienter principalement vers la mise en place des futurs accords commerciaux ;

1. Est gravement préoccupée par le fait que la mise en œuvre du libre-échange, malgré les précautions actuellement envisagées par la Commission européenne, entraînera un choc fiscal, agricole, industriel et sur la balance des paiements d'une telle ampleur pour nos partenaires, qu'il pourrait compromettre la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, alors que l'Afrique subsaharienne souffre, dans ce domaine, de retards si inquiétants qu'ils constituent une menace pour la paix et la stabilité internationales ;

2. Estime que si les négociations se poursuivent dans la même voie, l'Union européenne commettrait une erreur stratégique, politique, économique et sociale à l'égard des pays ACP, qui se paiera par l'effritement d'une relation indispensable à la construction d'un monde plus sûr et plus juste et au rayonnement ainsi qu'au poids de l'influence européenne ;

3. Demande que le Conseil des ministres de l'Union européenne, à la suite d'une initiative conjointe de la France et

du Royaume-Uni, donne rapidement un nouveau mandat de négociations à la Commission européenne fondé sur les principes suivants :

- le régime actuel d'accès des pays ACP au marché européen doit être maintenu, tandis que la capacité de ces pays à respecter les normes sanitaires et techniques de l'Union européenne doit être aidée et renforcée ;

- la libéralisation des échanges avec l'Union européenne ne doit intervenir qu'après une phase de consolidation des unions économiques et douanières de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la mise en place, avec l'appui du FED, de stratégies nationales et régionales de développement dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures et de la mise à niveau de l'appareil de production ;

- l'étendue, les étapes et la durée de mise en œuvre de la libéralisation doivent être déterminées en fonction du respect de critères économiques et sociaux de développement, liés à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, tandis qu'un mécanisme de suivi et d'évaluation des effets du désarmement tarifaire doit permettre de revenir, en permanence, sur les phases de ce dernier ;

- la liste des produits sensibles exclus du champ de la libéralisation doit englober au moins les productions indispensables au maintien des agricultures vivrières de subsistance et du tissu industriel présent et futur des pays ACP ;

- la négociation des nouveaux sujets liés au commerce ne doit s'ouvrir qu'à la demande expresse des régions regroupant les pays ACP ;

- l'Union européenne doit s'associer aux propositions faites par les pays ACP à l'OMC pour accorder un traitement

tarifaire particulier aux produits agricoles liés à leur sécurité alimentaire, ainsi qu'à leurs préférences commerciales, et pour réviser l'article XXIV du GATT qui encadre la constitution des zones de libre-échange, afin de préciser que la réciprocité exigée par cette disposition doit tenir compte des besoins particuliers des pays en développement faibles et vulnérables ;

4. Demande que l'aide européenne versée aux pays ACP par l'intermédiaire du FED soit destinée prioritairement à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, ainsi qu'à la mise en place de politiques agricoles, industrielles et extractives assurant la participation des couches les plus pauvres de la population à la croissance, en exigeant de nos partenaires un respect total des principes de bonne gouvernance, dont les manquements, qui n'ont que trop duré, doivent être impérativement sanctionnés.

CONCLUSIONS ADOPTED BY THE DELEGATION

The Delegation,

In the light of Article 88-4 of the Constitution;

In the light of the partnership agreement between African, Caribbean and Pacific (ACP) States and the European Community and its Member States, called the Cotonou Agreement;

Whereas the partnership is based on the goal to reduce and eventually eradicate poverty in ACP countries and whereas, in this respect, the Millennium Development Goals, underwritten by all UN members, must underlie cooperation between the European Union and ACP countries;

Whereas this major project could be challenged by the outcome of the negotiations conducted since 2002 between the European Commission and the six regions grouping ACP countries to conclude economic partnership agreements (EPAs), which aim to substitute a free trade regime for the present trade regime based on non-reciprocal preferences granted to ACP countries. Whereas this is due to:

- A negotiation approach dominated by the concern to make trade cooperation between the partners compatible with the rules of the World Trade Organization (WTO), while complying with the deadline of 31 December 2007 set by the Organization;

- Noncompliance with the fundamental principle of differentiation enshrined in Article 2 of the Cotonou Agreement, which lays down that *'cooperation arrangements and priorities shall vary according to a partner's level of*

development, its needs, its performance and its long-term development strategy’;

- The European Commission’s determination to impose the opening of negotiations on topics – investment, competition and public procurement – which have been withdrawn from multilateral trade negotiations;

- A programming of aid paid from the European Development Fund (EDF) that is diverted to being mainly oriented to the roll-out of the future trade agreements;

1. Is seriously concerned by the fact that the implementation of free trade, despite the precautions currently envisaged by the European Commission, will lead to a fiscal, agricultural, industrial and balance of payments shock of such a degree for our partners that it could compromise the achievement of the Millennium Development Goals, whereas Subsaharan Africa is suffering in this field from delays that are so worrisome they form a threat for international peace and stability;

2. Feels that if negotiations continue down this path, the European Union would commit a strategic, political, economic and social mistake with respect to ACP countries, which will be paid by the disintegration of an essential relationship for the construction of a safer and fairer world and for European influence to radiate and count;

3. Calls on the EU Council of Ministers, following a joint initiative by France and the United Kingdom, to rapidly give a new negotiating mandate to the European Commission based on the following principles:

- The present access regime for ACP countries to the European market must be kept, whereas the capacity of these countries to comply with the European Union’s health and technical standards must be helped and strengthened;

- Trade liberalisation with the European Union must not take place until after a consolidation phase of the economic and customs unions of the African, Caribbean and Pacific countries and the setting in place, with support from the EDF, of national and regional development strategies in the fields of education, health and infrastructures, and an upgrading of their production capacity;

- The scope, steps and length of the implementation of liberalisation must be determined on the basis of compliance with economic and social criteria of development related to achievement of the Millennium Development Goals, while a follow-up and evaluation mechanism of the effects of tariff disarmament must always make it possible to go back on the phases of the latter;

- The list of sensitive products excluded from the scope of liberalisation must at least cover production essential for maintaining subsistence agricultures and the present and future industrial fabric of ACP countries;

- The negotiation of new trade related topics must not commence unless expressly called for by regions grouping ACP countries;

- The European Union must subscribe to the proposals made by ACP countries at the WTO to grant special tariff treatment to agricultural produce related to their food security, as well as to their trade preferences, and to revise Article XXIV of the GATT which frames the formation of free trade areas, in order to specify that the reciprocity required by this provision must take account of the special needs of weak and vulnerable developing countries;

4. Calls for European aid paid to ACP countries through the EDF to be earmarked, as a matter of priority, to the achievement of the Millennium Development Goals, as well as to the setting in place of agricultural, industrial and extractive

policies ensuring the participation of the poorest strata of the population in growth. This requires on the part of our partners full compliance with the principles of good governance. Any failures to comply with these principles, which have lasted only too long, must necessarily be sanctioned.

ANNEXES

Annexe 1 : **Liste des personnes entendues par le rapporteur**

I. A PARIS

- M. Guillermo PINA CONTRERAS, ambassadeur de la République dominicaine ;
- M. Pierre-Emmanuel TABI, 2^{ème} conseiller de l'ambassade du Cameroun ;
- M. Jammajaising BISSOONDOYAL, chargé d'affaires de l'ambassade de Maurice ;
- M. Alfred NNAM, chargé d'affaires de l'ambassade de l'Ouganda ;
- M. Jean-Pierre LANDAU, second sous-gouverneur de la Banque de France ;
- Mme Caroline FERRARI, sous-directrice chargée des relations extérieures de la Communauté européenne à la direction de la coopération européenne du ministère des affaires étrangères ;
- M. Ambroise FAYOLLE, chef du service des affaires multilatérales et du développement à la direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- M. Etienne OUDOT DE DAINVILLE, chef du bureau de la politique agricole extérieure, du commerce et du développement à la direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- Mme Béatrice ALPERTE, adjointe au chef du bureau de la coopération monétaire et du développement avec les pays ACP et la Zone franc à la direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- M. Yvan DECREUX, économiste, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII).
- Mme Catherine GAUDARD, programme de souveraineté alimentaire du Comité catholique de lutte contre la faim et pour le développement ;
- Mme Caroline DOREMUS-MEGE, chargée de campagnes d'Agir ici ;
- Mme Anne WAGNER, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET).

II. A BRUXELLES

➤ Parlement européen

- Mme Luisa MORGANTINI, présidente de la Commission du développement ;

- M. Robert STURDY, rapporteur sur les APE pour la Commission du commerce international.

➤ Commission européenne

- M. Koen DOENS, chef de cabinet adjoint de M. Louis MICHEL, commissaire européen au développement ;

- M. Claude MAERTEN, chef d'unité, en charge des accords de partenariat économique pour l'Afrique centrale, l'Afrique de l'Ouest, et les Caraïbes, direction générale du commerce extérieur ;

- M. Jacques WUNENBURGER, chef d'unité, en charge des accords de partenariat économique pour l'Afrique de l'Est, l'Afrique australe et le Pacifique, à la direction générale du commerce extérieur ;

- M. Manuel LOPEZ BLANCO, chef d'unité, relations avec les pays et la région de l'Afrique de l'Ouest, direction générale du développement ;

- M. Giorgio COCCHI, conseiller pour les affaires panafricaines et horizontales à la direction générale du développement ;

- Mme Isabelle GARZON, administrateur principal, direction générale du développement.

➤ Ambassadeurs ou diplomates de pays ACP

- Son Exc. M. Kazaliou BALDE, ambassadeur de Guinée ;

- Son Exc. Mme Evadne COYE, ambassadeur de Jamaïque ;

- Son Exc. Mme Claurinah Tshenolo MODISE, ambassadeur du Botswana ;

- Mme Benetia F. CHINGAPANE, conseillère de l'ambassade du Botswana ;

- Son Exc. M. Marx G.N. KAHENDE, ambassadeur du Kenya ;

- Son Exc. M. Victorino NKA OBIANG MAYE, ambassadeur de Guinée équatoriale, coordonateur du groupe des Ambassadeurs pour l'APE de l'Afrique centrale ;

- Son Exc. M. Armand-Guy ZOUNGERE SOKAMBI, ambassadeur de la République centrafricaine.

➤ **Représentation permanente de la France auprès des institutions de l'Union européenne**

- Mme Florence JEANBLANC-RISLER, ministre conseiller pour les affaires économiques ;

- M. Xavier STICKER, conseiller ACP-Afrique ;

- M. Christophe VIPREY, conseiller économique ;

- Mme Stéphanie GUIHARD-BRAND, attachée économique ;

- Mlle Chloé ALLIO, attachée économique.

III. A LONDRES

➤ **Chambre des Communes**

- Mme Ann MCKECHIN, présidente du *all-party Group* sur la dette, l'aide et le commerce.

➤ **Ministères et *Commonwealth***

- M. Gareth THOMAS, ministre délégué auprès du ministre chargé du développement international ;

- M. Edmund HOSKER, directeur général du *Fair Market Group* du ministère du commerce et de l'industrie ;

- Simon COLLINGWOOD, chef d'unité en charge des négociations commerciales et du développement au ministère du commerce et de l'industrie ;

- M. Indrajit COOMARASWAMY, directeur de la division des affaires économiques, secrétariat du *Commonwealth*.

➤ **Représentant de pays ACP**

- M. Hassan Orfar GUMBO KIBELLOH, haut commissaire pour la Tanzanie.

➤ **Organisations non gouvernementales et *Think Tanks***

- M. John HILARY, de *War on Want* ;

- Mme Sophie POWELL, de *Traidcraft* ;

- Mme Jenny BROWN, de *Christian Aid* ;

- M. Christopher STEVENS, économiste à l'*Overseas Development Institute*.

➤ **Ambassade de France**

- Son Exc. M. Gérard ERRERA, ambassadeur de France ;

- M. Jacques AUDIBERT, ministre conseiller en charge des affaires économiques ;

- M. Pierre GRANDJOUAN, conseiller économique ;

- Mme Aurélie LAPIDUS, deuxième secrétaire.

III. A GENEVE

➤ **Organisation mondiale du commerce (OMC) et Nations Unies**

- Son Exc. M. S.B.C. SERVANSING, ambassadeur, représentant permanent de Maurice auprès de l'Office des Nations Unies à Genève ;

- Son Exc. M. Trevor CLARKE, ambassadeur, représentant permanent de la Barbade auprès de l'Office des Nations Unies ;

- M. Gabriel KOHOU, conseiller commercial de la Représentation permanente de la République de Côte d'Ivoire ;

- M. Pierre Alphonse DA, conseiller de de la Représentation permanente de la République de Côte d'Ivoire ;

- M. Filbert KOUASSI GLEGAUD, conseiller de la Représentation permanente de la République de Côte d'Ivoire ;

- M. Dirk J. BRUISNMA, secrétaire général adjoint de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) ;

- Mme Mina MASHAYEKHI, chef de la branche des négociations commerciales à la division du commerce international des biens et des services de la CNUCED ;

- M. Abib OUANE, directeur du programme spécial pour les pays les moins avancés (PMA) de la CNUCED ;

- M. Alberto CAMPEAS, directeur de la division du développement du secrétariat de l'OMC.

➤ **Représentation de la France**

- Son Exc. M. Jean-Maurice RIPERT, représentant permanent de la France auprès des Nations Unies et des organisations internationales ;

- M. Marc GIACOMINI, représentant permanent adjoint de la France auprès des Nations Unies et des organisations internationales ;

- M. Philippe GROS, délégué permanent de la France auprès de l'OMC ;

- M. Eric SAYETTAT, conseiller à la délégation permanente de la France auprès de l'OMC ;

- M. Emmanuel FARCOT, premier secrétaire à la représentation permanente de la France auprès des Nations Unies et des organisations internationales.

IV. A DAKAR

➤ **Députés de l'Assemblée Nationale**

- M. Doudou WADE, président du groupe d'amitié France Sénégal ;

- M. Kouraïchi THIAM, vice-président de l'Assemblée nationale ;

- M. Dib NIOM, vice-président de la commission de l'économie générale, des finances, du plan et de la coopération économique ;

- M. Amadou BARRY, ancien ministre du commerce extérieur ;

- M. Michel Marie SENE, membre du Parlement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDAO) ;

- M. Ibra DIOUF, coordonnateur du réseau du Parlement de la CEDEAO pour le *NEPAD* ;

- M. Kalidou NIASSE.

➤ **Ministères**

- M. Abdoulaye DIOP, directeur de cabinet du ministre de l'économie et des finances ;

- M. Diatourou NDIAYE, adjoint au directeur de la coopération économique et financière du ministère de l'économie et des finances ;

- M. Amadou Habibou NDIAYE, directeur de cabinet du ministre du commerce ;

- M. Cheick Saadbouh SECK, directeur du commerce extérieur ;

- M. Vincent DURRUTY, expert technique français auprès du cabinet du ministre du commerce.

➤ **Délégation de la Commission européenne au Sénégal**

- M. Hans-Peter SHADEK, chef des opérations pour le Cap Vert, la Gambie et le Sénégal ;

- Mme Khadidjatou TALL, chargée de programme et des dossiers APE.

➤ **Représentants des ONG et des entreprises**

- Mme Marietou COULIBALY, secrétaire générale du Syndicat professionnel des industries et des mines du Sénégal ;

- Mme Gisèle LOPES D'ALMEIDA, présidente du réseau Interface des professionnels de l'agroalimentaire de l'Afrique ;

- M. Cheikh Tidiane DIEYE, chargé du programme commerce de *ENDA SYSPRO* ;

- M. Papa NALLA FAL, président de la commission formation professionnelle et valorisation des compétences du Conseil national du patronat ;

- M. Ludovic N'GUESSAN, expert consultant chargé de programme du Conseil national du patronat ;

- M. Jean-François GAMORY, président du conseil d'administration de Valdafrique ;

- M. Amar NIANG, président directeur général de *Dakar Catering* ;

- M. Donald BARON, directeur général de Moulins Sentenac ;
- Gérard SENAC, directeur général de Fougerolles ;
- M. Sandy GILLIO, SGDS (Société Générale) ;
- M. François AYRAUD, directeur général d'Aventis.

➤ **Ambassade de France**

- Son Exc. M. André PARANT, ambassadeur de France au Sénégal ;
- M. François-Xavier FLAMAND, adjoint du chef de la mission économique.

Annexe 2 : Les pays ACP

LISTE DES PAYS ACP

Afrique du Sud	Guinée équatoriale	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Angola	Guyana	Rép. dominicaine
Antigua	Haïti	République centrafricaine
Bahamas	Iles Cook	Rwanda
Barbade	Iles Marshall	Samoa
Belize	Iles Salomon	Sao Tome et Principe
Bénin	Jamaïque	Sénégal
Botswana	Kenya	Seychelles
Burkina Faso	Kiribati	Sierra Leone
Burundi	Lesotho	Soudan
Cameroun	Liberia	Saint-Kitts-et-Nevis
Cap-Vert	Madagascar	St Lucie
Comores	Malawi	St Vincent
Congo	Mali	Suriname
Congo (RD)	Maurice	Swaziland
Côte d'Ivoire	Mauritanie	Tanzanie
Djibouti	Micronésie	Tchad
Dominique	Mozambique	Togo
Erythrée	Namibie	Tonga
Ethiopie	Nauru	Trinité-et-Tobago
Fidji	Niger	Tuvalu
Gabon	Nigeria	Vanuatu
Gambie	Niue	Zambie
Ghana	Ouganda	Zimbabwe
Grenade	Palau	
Guinée		
Guinée-Bissau		

LISTE DES PAYS ACP QUI SONT PMA

Angola	Malawi
Bénin	Mali
Burkina Faso	Mauritanie
Burundi	Mozambique
Cap-Vert	Niger
Comores	Ouganda
Congo (RD)	République centrafricaine
Djibouti	Rwanda
Erythrée	Samoa
Ethiopie	Sao Tome et Principe
Gambie	Sénégal
Guinée	Sierra Leone
Guinée-Bissau	Soudan
Haïti	Tanzanie
Iles Salomon	Tchad
Kiribati	Togo
Lesotho	Tuvalu
Liberia	Vanuatu
Madagascar	Zambie

LISTE DES PAYS ACP ENCLAVES *

Botswana	Ouganda
Burkina Faso	République centrafricaine
Burundi	Rwanda
Ethiopie	Swaziland
Lesotho	Tchad
Malawi	Zambie
Mali	Zimbabwe
Niger	

* Conformément à l'annexe 6 de la Convention de Cotonou.

LISTE DES PAYS ACP MEMBRES DE L'OMC

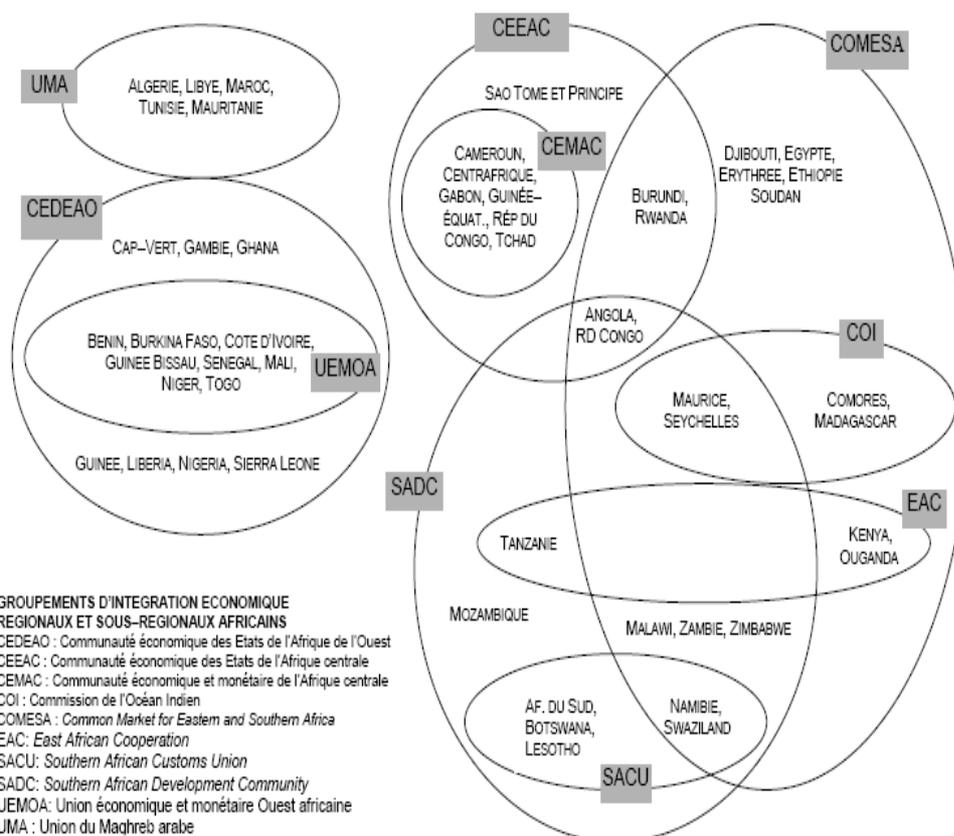
Afrique du Sud	Grenade	Guinée
Angola	Guinée	Rép. dominicaine
Antigua	Guinée-Bissau	République centrafricaine
Barbade	Guyana	Rwanda
Belize	Haïti	Sénégal
Bénin	Iles Salomon	Sierra Leone
Botswana	Jamaïque	Saint-Kitts-et-Nevis
Burkina Faso	Kenya	Sainte-Lucie
Burundi	Lesotho	Saint-Vincent
Cameroun	Madagascar	Surinam
Congo	Malawi	Swaziland
Congo (RD)	Mali	Tanzanie
Côte d'Ivoire	Maurice	Tchad
Djibouti	Mauritanie	Togo
Dominique	Mozambique	Trinité-et-Tobago
Fidji	Namibie	Zambie
Gabon	Niger	Zimbabwe *
Gambie	Nigeria	
Ghana	Ouganda	
	Papouasie-Nouvelle-	

Observateurs : Bahamas, Cap-Vert, Ethiopie, Guinée Equatoriale, Samoa, Sao Tome et Principe, Seychelles, Tonga et Vanuatu.

Annexe 3 :
Les régions ACP avec lesquelles la Commission a ouvert les négociations

AFRIQUE DE L'OUEST CEDEAO + MAURITANIE	AFRIQUE CENTRALE CEMAC + STP	AFRIQUE ORIENTALE ET AUSTRALE (ESA en anglais)	AFRIQUE AUSTRALE	CARAÏBES (CARIFORUM en anglais)	PACIFIQUE
Bénin Burkina Faso Cap Vert Gambie Ghana Guinée Guinée-Bissau Côte d'Ivoire Liberia Mali Mauritanie Niger Nigeria Sénégal Sierra Leone Togo	Cameroun République centrafricaine Tchad Congo Guinée équat. Gabon Sao Tomé et Príncipe (STP)	Burundi Comores Congo (RD) Djibouti Erythrée Ethiopie Kenya Malawi Maurice Madagascar Rwanda Seychelles Soudan Ouganda Zambie Zimbabwe	Angola Botswana Lesotho Mozambique Namibie Swaziland Tanzanie	Antigua Bahamas Barbade Belize Dominique Rép. dominicaine Grenade Guyana Haïti Jamaïque Sainte-Lucie Saint-Vincent St Kitts-et-Nevis Surinam Trinité-et-Tob.	Iles Cook Micronésie Fidji Kiribati Iles Marshall Nauru Niue Palau Papouasie-NG Samoa Iles Salomon Tonga Tuvalu Vanuatu

Annexe 4 : Les « sous-ensembles » ACP en Afrique



Annexe 5 :
Les indicateurs de développement humain (IDH)
dans l'Union européenne et les pays ACP

**LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN
DANS L'UNION EUROPEENNE**

Classement selon l'IDH	Valeur de l'indicateur de développement humain (IDH)	Espérance de vie à la naissance (années)	Taux d'alphabétisation des adultes (% des 15 ans et plus)	Taux brut de scolarisation combiné (du primaire au supérieur) (%)	PIB par habitant (en PPA) (\$)
	2003	2003	2003	2002/2003	2003
4 Luxembourg	0,949	78,5	-	88	62 298
6 Suède	0,949	80,2	-	114	26 750
8 Irlande	0,946	77,7	-	93	37 738
9 Belgique	0,945	78,9	-	114	28 335
12 Pays-Bas	0,943	78,4	-	99	29 371
13 Finlande	0,941	78,5	-	108	27 619
14 Danemark	0,941	77,2	-	102	31 465
15 Royaume-Uni	0,939	78,4	-	123	27 147
16 France	0,938	79,5	-	92	27 677
17 Autriche	0,936	79,0	-	89	30 094
18 Italie	0,934	80,1	98,5	87	27 119
20 Allemagne	0,930	78,7	-	89	27 756
21 Espagne	0,928	79,5	97,7	94	22 391
24 Grèce	0,912	78,3	91,0	92	19 954
26 Slovénie	0,904	76,4	99,7	95	19 150
27 Portugal	0,904	77,2	92,5	94	18 126
29 Chypre	0,891	78,6	96,8	78	18 776
31 Rép. tchèque	0,874	75,6	-	80	16 357
32 Malte	0,867	78,4	87,9	79	17 633
35 Hongrie	0,862	72,7	99,3	89	14 584
36 Pologne	0,858	74,3	99,7	90	11 379
38 Estonie	0,853	71,3	99,8	92	13 539
39 Lituanie	0,852	72,3	99,6	94	11 702
42 Slovaquie	0,849	74,0	99,6	75	13 494
48 Lettonie	0,836	71,6	99,7	90	10 270

Source : Rapport mondial sur le développement humain PNUD (2005)

Nota Bene : L'indicateur de développement humain est composé de trois critères : santé et longévité (mesurée par l'espérance de vie à la naissance), savoir (mesurée par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux de scolarisation combiné du primaire, du secondaire et du tertiaire) et niveau de vie décent (mesuré par le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat).

**LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN
EN AFRIQUE DE L'OUEST CEDEAO + MAURITANIE (ECOWAS)**

Classement selon l'IDH	Valeur de l'indicateur de développement humain (IDH)	Espérance de vie à la naissance (années)	Taux d'alphabétisation des adultes (% des 15 ans et plus)	Taux brut de scolarisation combiné (du primaire au supérieur)	PIB par habitant (en PPA) (\$)
				(%)	(%)
	2003	2003	2003	2002/2003	2003
105 Cap Vert	0,721	70,4	75,7	73	5 214
138 Ghana	0,520	56,8	54,1	46	2 238
143 Togo	0,512	54,3	53,0	66	1 696
152 Mauritanie	0,477	52,7	51,2	45	1 766
155 Gambie	0,470	55,7	37,8	48	1 859
156 Guinée	0,466	53,7	41,0	41	2 097
157 Sénégal	0,458	55,7	39,3	40	1 648
158 Nigeria	0,453	43,4	66,8	64	1 050
162 Bénin	0,431	54,0	33,6	55	1 115
163 Côte d'Ivoire	0,420	45,9	48,1	42	1 476
172 Guinée-Bissau	0,348	44,7	39,6	37	711
174 Mali	0,333	47,9	19,0	32	994
175 Burkina Faso	0,317	47,5	12,8	24	1 174
176 Sierra Leone	0,298	40,8	29,6	45	548
177 Niger	0,281	44,4	14,4	21	835

Source : Rapport mondial sur le développement humain PNUD (2005).

LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN EN AFRIQUE CENTRALE (CEMAC + S. TOME ET PRINC.)

Classement selon l'IDH	Valeur de l'indicateur de développement humain (IDH)	Espérance de vie à la naissance (années)	Taux d'alphabétisation des adultes (% des 15 ans et plus)	Taux brut de scolarisation combiné (du primaire au supérieur)	PIB par habitant (en PPA) (\$)
				(%)	(%)
	2003	2003	2003	2002/2003	2003
121 Guinée équat.	0,655	43,3	84,2	65	19 780
123 Gabon	0,635	54,5	71,0	74	6 397
126 S. Tomé & Princ.	0,604	63,0	83,1	62	1 231
142 Congo	0,512	52,0	82,8	47	965
148 Cameroun	0,497	45,8	67,9	55	2 118
171 Rép. Centrafricaine	0,355	39,3	48,6	31	1 089
173 Tchad	0,341	43,6	25,5	38	1 210

Source : Rapport mondial sur le développement humain PNUD (2005).

LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN DANS L' AFRIQUE AUSTRALE ET ORIENTALE(ESA)

Classement selon l'IDH	Valeur de l'indicateur de développement humain (IDH)	Espérance de vie à la naissance (années)	Taux d'alphabétisation des adultes (% des 15 ans et plus)	Taux brut de scolarisation combiné (du primaire au supérieur) (%)	PIB par habitant
					(en PPA)
					(\$)
	2003	2003	2003	2002/2003	2003
51 Seychelles	0,821	72,7	91,9	85	10 232
65 Maurice	0,791	72,2	84,3	71	11 287
132 Comores	0,547	63,2	56,2	47	1 714
141 Soudan	0,512	56,4	59,0	38	1 910
144 Ouganda	0,508	47,3	68,9	74	1 457
145 Zimbabwe	0,505	36,9	90,0	55	2 443
146 Madagascar	0,499	55,4	70,6	51	809
150 Djibouti	0,495	52,8	65,5	24	2 086
154 Kenya	0,474	47,2	73,6	52	1 037
159 Rwanda	0,450	43,9	64,0	55	1 268
161 Erythrée	0,444	53,8	56,7	35	849
165 Malawi	0,404	39,7	64,1	72	605
166 Zambie	0,394	37,5	67,9	48	877
167 Congo (RD)	0,385	43,1	65,3	28	697
169 Burundi	0,378	43,6	58,9	35	648
170 Ethiopie	0,367	47,6	41,5	36	711

Source : Rapport mondial sur le développement humain PNUD (2005).

LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN DANS L'AFRIQUE AUSTRALE

Classement selon l'IDH	Valeur de l'indicateur de développement humain (IDH)	Espérance de vie à la naissance (années)	Taux d'alphabétisation des adultes (% des 15 ans et plus)	Taux brut de scolarisation combiné (du primaire au supérieur) (%)	PIB par habitant
					(en PPA)
					(\$)
	2003	2003	2003	2002/2003	2003
125 Namibie	0,627	48,3	85,0	71	6 180
131 Botswana	0,565	36,3	78,9	70	8 714
147 Swaziland	0,498	32,5	79,2	60	4 726
149 Lesotho	0,497	36,3	81,4	66	2 561
160 Angola	0,445	40,8	66,8	30	2 344
164 Tanzanie	0,418	46,0	69,4	41	621
168 Mozambique	0,379	41,9	46,5	43	1 117

Source : Rapport mondial sur le développement humain PNUD (2005).

**LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN
DANS LES CARAÏBES (CARIFORUM)**

Classement selon l'IDH	Valeur de l'indicateur de développement humain (IDH)	Espérance de vie à la naissance (années)	Taux d'alphabétisation des adultes (% des 15 ans et plus)	Taux brut de scolarisation combiné (du primaire au supérieur)	PIB par habitant (en PPA) (\$)
				(%)	(2002/2003)
	2003	2003	2003	2002/2003	2003
30 Barbade	0,878	75,0	99,7	89	15 720
49 St Kitts et Nevis	0,834	70,0	97,8	89	12 404
50 Bahamas	0,832	69,7	95,5	77	17 159
57 Trinité et Tobago	0,801	69,9	98,5	66	10 766
60 Antigua	0,797	73,9	85,8	69	10 294
66 Grenade	0,787	65,3	96,0	96	7 959
70 Dominique	0,783	75,6	88,0	75	5 448
76 Sainte-Lucie	0,772	72,4	90,1	75	5 709
86 Surinam	0,755	69,1	88,0	73	-
87 St Vincent	0,755	71,1	88,1	67	6 123
91 Belize	0,753	71,9	76,9	77	6 950
95 Rép. dominicaine	0,749	67,2	87,7	76	6 823
98 Jamaïque	0,738	70,8	87,6	74	4 104
107 Guyana	0,720	63,1	96,5	77	4 230
153 Haïti	0,475	51,6	51,9	-	1 742

Source : Rapport mondial sur le développement humain PNUD (2005).

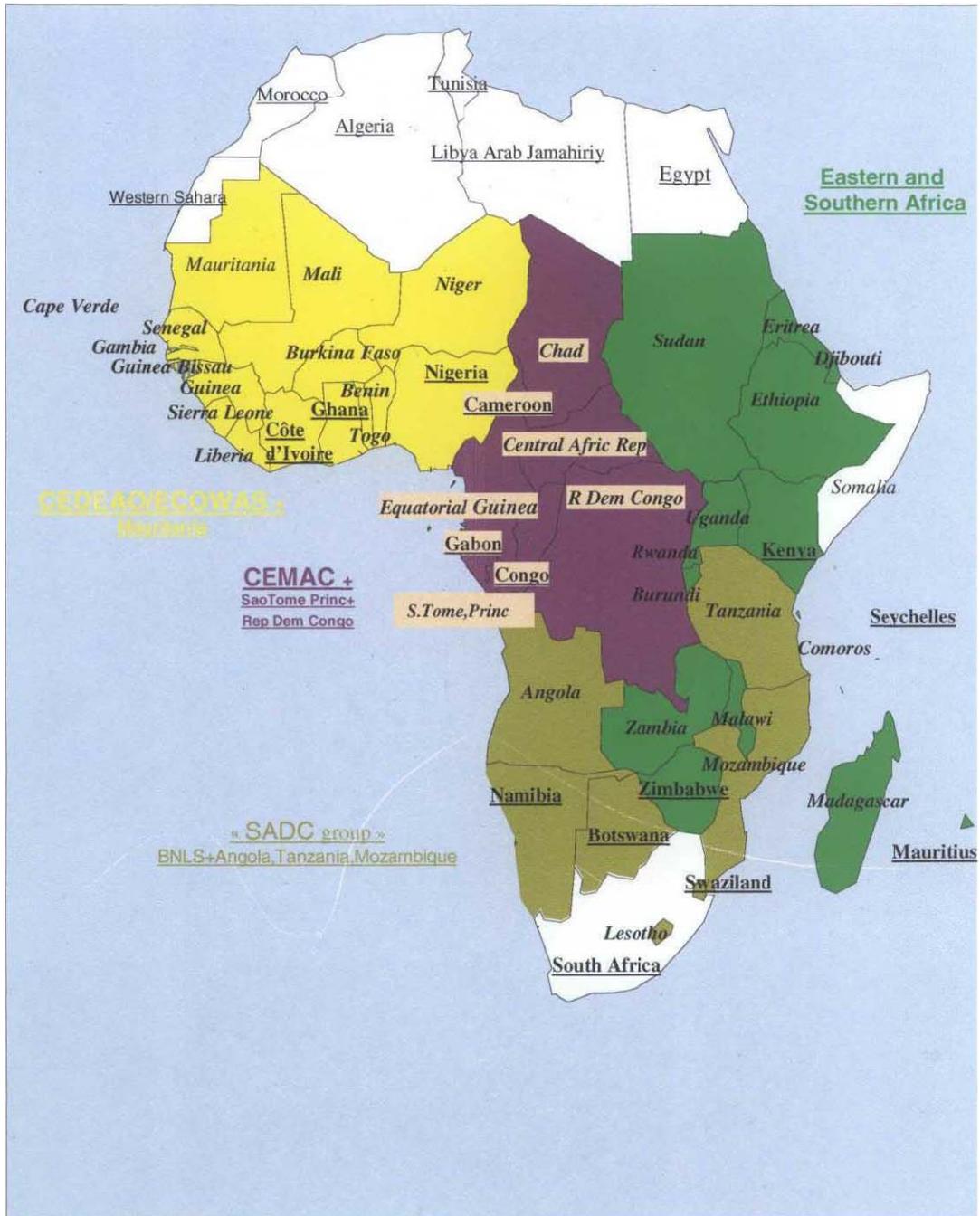
**LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN
DANS LE PACIFIQUE (PIF)**

Classement selon l'IDH	Valeur de l'indicateur de développement humain (IDH)	Espérance de vie à la naissance (années)	Taux d'alphabétisation des adultes (% des 15 ans et plus)	Taux brut de scolarisation combiné (du primaire au supérieur)	PIB par habitant (en PPA) (\$)
				(%)	(2002/2003)
	2003	2003	2003	2002/2003	2003
54 Tonga	0,810	72,2	98,9	83	6 992
74 Samoa	0,776	70,2	98,7	71	5 854
92 Fidji	0,752	67,8	92,9	73	5 880
118 Vanuatu	0,659	68,6	74,0	58	2 944
128 Iles Salomon	0,594	62,3	76,6	52	1 753
137 Papouasie-N. Guinée	0,523	55,3	57,3	41	2 619

Source : Rapport mondial sur le développement humain PNUD (2005).

Annexe 6 :
Les cartes des pays ACP

L'AFRIQUE



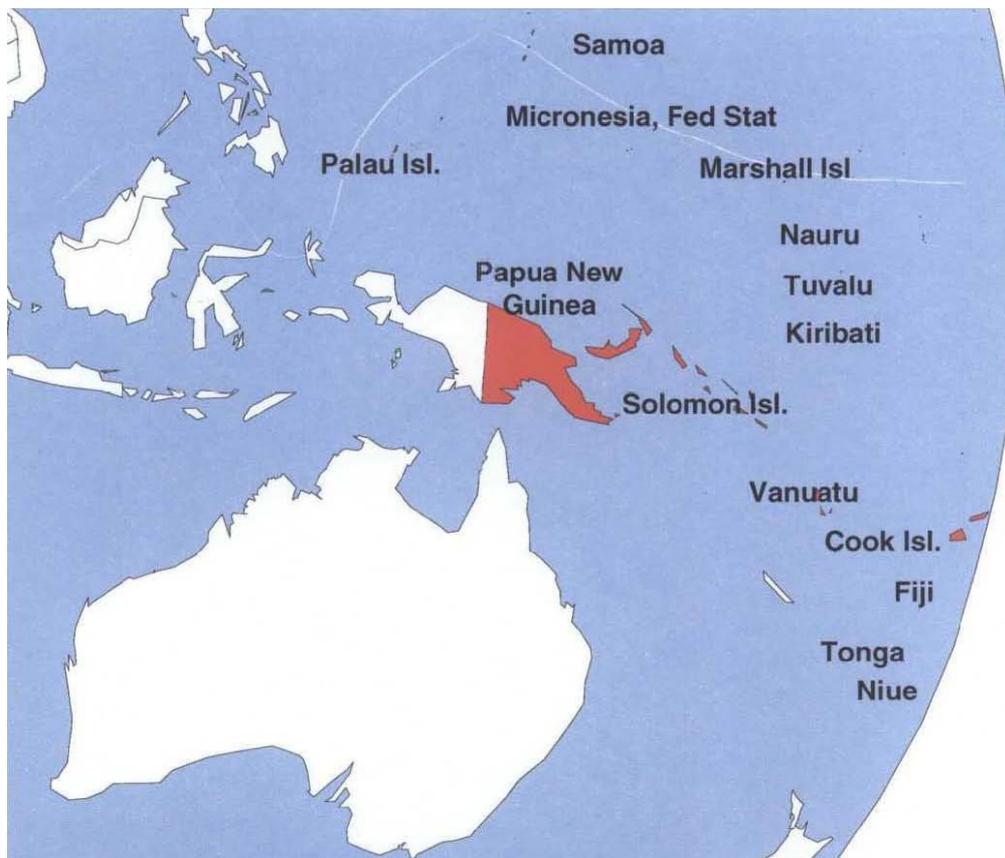
N.B. : les pays ACP qui sont des PMA sont en italiques. Les non-PMA sont soulignés. Le groupe de *Southern African Development Community* (SADC) comprend le Botswana, la Namibie, le Lesotho et le Swaziland (tous quatre membres de la *Southern African Customs Union* (SACU), avec l'Afrique du sud), ainsi que l'Angola, la Tanzanie et le Mozambique.

LES CARAÏBES



N.B. : Haïti est le seul PMA.

LE PACIFIQUE



N.B. : Les Iles Salomon, Kiribati et Vanuatu sont des PMA.

Source : Commission européenne, février 2006.