

Eclairage sur les Négociations

Numéro 07

Volume 8. Septembre 2009

Disponible sur

www.ictsd.net/news/tni

www.acp-eu-trade.org/eclairage

Sections permanentes

- 2 Editorial
- 2 Nouvelles et publications
En bref
- 12 OMC
Aperçu
- 13 APE
Point sur les négociations
- 16 Calendrier et publications

A l'affiche ce mois

- 1 **Le Secrétaire Général de la COMESA s'exprime sur le lancement de l'union douanière**
- 4 **Ils veulent nous faire taire :**
L'impact de la gouvernance sur le commerce et le développement rural au Cameroun
Jacob Kotcho
- 6 **L'Article XXIV du GATT et l'offre d'accès au marché dans les APE :** Une perspective africaine
Dr El Hadji A. Diouf
- 8 **Après le Protocole Sucre**
Patricia Garcia-Duran, Elisa Casanova et Montserrat Millet
- 10 **Insuffisances et opportunités :** Mise en œuvre du partenariat Afrique-UE pour le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures
Veronika Tywuschik et Stéphanie Colin

Le Secrétaire Général de la COMESA s'exprime sur le lancement de l'union douanière

Eclairage sur les négociations a rencontré Sindiso Ngwenya, le Secrétaire Général du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), afin de discuter du lancement très attendu de l'union douanière et de la signature de l'APE intérimaire.

Eclairage : Le lancement de l'union douanière a été repoussé plusieurs fois par le passé. Pourquoi pensez-vous que ce soit maintenant le moment opportun de lancer l'union douanière ?

Sindiso Ngwenya : Le lancement de l'union douanière est devenu un processus irréversible. Tout d'abord, on oublie trop souvent qu'en Afrique la coopération régionale et l'intégration économique régionale est un projet principalement politique. Il s'agit d'un projet politique basé sur des valeurs et des objectifs partagés en termes de création de richesses et d'une zone de prospérité. La crise financière, qui s'est avérée être l'une des pires récessions économiques mondiales, a également été un avertissement pour nos pays. En effet, elle a démontré que les commandes pour les produits échangés au sein de la région n'ont pas subi d'annulations alors que nous savons que des commandes pour nos produits destinés à l'exportation ont été annulées car leur demande a chuté. Nous savons également qu'il est difficile pour nous d'obtenir des crédits commerciaux – on estime entre 80 et 100 millions de dollars américains le manque de financement pour le commerce. Mais nous avons également lancé notre Système régional de paiement et de règlement (SRPR) qui ne fonctionnera plus par le biais de lettres de crédit mais sera financé à travers les comptes de banques commerciales pré financées par des banques centrales. Dans le volume actuel d'échange de 15,2 milliards de dollars américains, on estime que les dépenses de la région en matière de confirmation de lettres de crédit et de transactions commerciales s'élève à 500 millions de dollars américains. Nous estimons maintenant que notre caisse de compensation réduira ces dépenses (il y aura des frais de transactions de 1 % ou moins car le service doit quand même être facturé) à environ 75-80 millions de dollars américains. Cet ensemble de facteurs a donc placé l'union douanière dans une position plus favorable car elle est de plus soutenue par des établissements financiers que nous avons mis en place.

Eclairage : Comment comptez-vous collecter et distribuer les revenus douaniers perçus ?

Ngwenya : C'est très simple. Nous pouvons percevoir les droits de douanes au port d'entrée, puis les transférer au pays de destination. Cela se produira sur le moyen terme car la COMESA devra d'abord mettre en place un fonds de roulement qui garantira que les revenus sont rapidement transférés au pays de destination. Si nous percevons 20 millions de dollars américains de droits de douane, nous transférerons 20 millions de dollars américains à ce pays. Cela va fonctionner car nous avons mis en place le Système régional de paiement et de règlement situé à proximité des chutes Victoria qui permet de créditer le compte dans les 24 heures. En fait, les gouvernements seront dans une position plus avantageuse grâce à ce système de collecte des droits de douanes car il faut parfois jusqu'à un mois pour que les marchandises soient transférées de la zone de transit du port d'entrée au pays de destination. Pendant ce temps, le gouvernement ne perçoit pas de revenus douaniers. Alors que si l'on collecte les droits de douanes au port d'entrée, le gouvernement les perçoit dans les 24 heures qui suivent. Il existe également une deuxième manière de gérer les droits de douanes : une fois collectés, ils sont placés sur un compte commun puis redistribués selon une formule de calcul. Nous ne pouvons pas encore utiliser cette méthode pour le moment pour la simple raison que nos gouvernements dépendent encore largement des taxes commerciales, mais c'est bien l'objectif final recherché par la COMESA.

Eclairage : Comment la COMESA va-t-elle faciliter ce processus ?

SN : Afin d'accélérer le processus de collecte et de transfert des droits de douanes au pays de destination, nous suggérons la mise en place d'un fonds de roulement dans le cadre du programme d'aide pour le commerce- en collaboration avec l'UE, notre premier partenaire commercial- qui ne soit pas une subvention et serait utilisé seulement pour s'assurer que les versements sont effectués. Si nous mettons en place un fonds renouvelable de 200 millions de dollars américains, nous devrions être capables de verser leurs dûs à tous les gouvernements, car nous avons un fonds avec lequel nous payons ce qui a été perçu, puis nous



International Centre for Trade
and Sustainable Development



(Suite page 3)

Éditorial

Nouvelles et publications

En bref

Le numéro d'*Éclairage sur les négociations* du mois de septembre s'ouvre sur un entretien exclusif avec Sindiso Ngwenya, le Secrétaire général de la COMESA, qui s'exprime sans détours sur le récent lancement de l'union douanière de la COMESA et de la signature de l'APE intérimaire par l'ESA (Afrique orientale et australe). Alors que les États membres reportaient le lancement de l'union douanière depuis plusieurs années déjà, Ngwenya indique que la crise financière a été un facteur déclencheur de son lancement. Ngwenya aborde la question du système de collecte des recettes douanières et expose brièvement les étapes concrètes visant à l'harmonisation du tarif extérieur commun entre les pays COMESA eux-mêmes et au niveau de la Communauté d'Afrique de l'Est.

Dans « Il veulent nous faire taire : L'impact de la gouvernance sur le commerce et le développement rural au Cameroun », Jacob Kotcho, le Secrétaire général de l'ACDIC (Association des citoyens pour la défense des intérêts collectifs), s'appuie sur le récent rapport de la Commission nationale anti-corruption relatif au scandale de l'industrie du maïs dans lequel le ministère camerounais de l'agriculture a été impliqué pour démontrer que le manque de démocratie, de libertés et de respect des réglementations établies constitue un obstacle majeur aux effets bénéfiques du commerce. Kotcho examine également les effets d'un déficit démocratique dans les instances internationales et attire l'attention sur le manque de transparence dans les négociations pour l'APE, afin d'illustrer que la responsabilité des gouvernements ACP vis-à-vis de leurs citoyens a été compromise.

El Hadji Diouf propose ensuite une perspective africaine sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT et les offres d'accès aux marchés établies dans les APE, en avançant des arguments juridiques en faveur de l'offre de l'Afrique de l'Ouest de libéraliser 60 % de son commerce avec l'UE.

Le 30 septembre, le protocole Sucre de la Communauté européenne prendra officiellement fin. Dans cet article, Patricia Garcia-Duran, Elisa Casanova et Montserrat Millet étudient les changements à venir pour le régime ACP-UE sur le sucre et débattent des dispositions qui ont été prises pour permettre, au cours des six prochaines années, une adaptation graduelle à la nouvelle réalité.

Une revue à mi-parcours de la stratégie commune UE-Afrique est actuellement en cours. Dans « Points faibles et opportunités : La mise en œuvre du partenariat UE-Afrique en matière de commerce, intégration régionale et infrastructures », Veronika Tywuschik et Stéphanie Colin offrent une vue d'ensemble des progrès réalisés jusqu'à présent dans ces domaines et examinent le potentiel du partenariat afin de stimuler le débat au moment où la révision se prépare à être approuvée lors de la trêve ministérielle d'octobre 2009.

Comme toujours, vos commentaires sont les bienvenus et peuvent être adressés à aw@ecdpm.org

L'Afrique veut être mieux représentée au sein du FMI

La société civile kényane insiste auprès du Fonds monétaire international (FMI) pour obtenir une meilleure représentation au sein de son organe décisionnel ainsi que la création d'un organe de résolution des conflits. En 2008, le FMI a entamé une procédure de réforme de sa structure de gouvernance en sollicitant les opinions d'un large éventail d'acteurs, notamment les organisations de la société civile (OSC). Peter Gakunu, l'ancien directeur d'un groupe représentant 21 pays africains au conseil d'administration du FMI, a demandé une plus grande représentation des pays d'Afrique au sein du conseil du fonds, où les décisions majeures sont prises, ainsi que parmi le personnel du FMI. Après de nombreux échanges dans le monde entier, rendus possibles grâce à New Rules for Global Finance (Nouvelles règles pour la finance mondiale, une coalition d'organisations de développement, des droits de l'homme, du travail, environnementales et religieuses), un résumé préliminaire des recommandations en faveur de la réforme de la gouvernance du FMI offre de précieuses idées. Ce document indique qu'il existe un consensus parmi les OSC pour modifier l'ampleur et la nature des conditions politiques attachées aux prêts qui sont alloués. De plus, la transparence et le rôle accru du FMI dans la résolution de la crise financière mondiale figurent parmi les préoccupations majeures des OSC kényanes. Afin de régler ces questions, le document appelle à la création d'un organe externe de résolution des conflits qui contribuerait à tirer des enseignements et encouragerait la définition de meilleurs programmes au sein du FMI.

Les pays africains se joignent à l'Initiative de la Banque mondiale pour le développement agricole

Afin d'améliorer les rendements de leurs investissements agricoles, huit pays africains ont collaboré avec la Banque mondiale et plusieurs agences partenaires afin de définir un plan visant à mesurer l'efficacité des programmes avec l'aide d'une nouvelle initiative qui a pour but d'identifier ce qui fonctionne sur le terrain et ce qui ne fonctionne pas. L'initiative portant sur les adaptations agricoles (ou AADAPT) soutient des évaluations rigoureuses de projets de développement agricole, appelées « évaluations d'impact ». Les principaux objectifs du programme sont de recueillir des connaissances sur les meilleures pratiques agricoles et de fournir les données nécessaires pour rendre les politiques et les programmes agricoles plus efficaces. AADAPT cherche à combler le manque de connaissances au niveau de l'adoption de technologies agricoles et d'infrastructures rurales, de l'irrigation et de la meilleure gestion des ressources naturelles. Pour obtenir plus d'informations sur cette initiative, consulter <http://web.worldbank.org/>

Un nouveau livre examine les APE intérimaires

"The Interim Economic Partnership Agreements between the EU and African states: Contents, challenges and prospects," (ECDPM policy Management Report 17). Bilal. S and Stevens. C (eds.) 2009 (Les Accords de partenariat économique entre l'UE et les États d'Afrique : contenu, défis et perspectives). Suite à la conclusion d'un APE complet avec la région CARIFORUM et d'APE intérimaires (APEI) avec certains États d'Afrique et du Pacifique, ce livre offre une analyse complète des accords et des éventuels effets sur le développement des APEI africains sous leur forme au début de l'année 2009. De plus, le rapport fait un bref compte rendu des négociations devant être finalisées et des défis auxquels l'Afrique fait face en matière de mise en œuvre des accords. Finalement, il offre un résumé des principales caractéristiques de la documentation complexe sur ce sujet, ainsi qu'une base pour les études de suivi qui seront nécessaires afin d'examiner plus en détail certains des aspects des APEI pour chaque pays, secteur et d'autres aspects spécifiques. Pour consulter cette publication, voir www.ecdpm.org/pmr17

Un nouveau rapport analyse les implications de la crise financière pour les APE

"Global Financial and Economic Crisis: Analysis of and Implications for ACP-EU Economic Partnership Agreements (EPAs)," (Discussion Paper 92) Bilal. S, Draper. P and te Velde. DW (Crise financière et économique mondiale : analyse des implications pour les Accords de partenariat économique ACP-UE). Ce rapport aborde le rôle des Accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et les groupements régionaux des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le contexte de la crise financière, ainsi que ses effets négatifs sur les populations les plus vulnérables. De plus, dans le but de favoriser leur développement, le rapport considère la nécessité pour les pays africains de créer des marchés régionaux efficaces, de coordonner leurs politiques et de commencer à rassembler leurs ressources afin de stimuler les capacités productives, le commerce et les flux d'investissement. La conclusion du rapport est que les APE entre l'UE et les groupements régionaux des pays ACP devraient être définis de manière à contribuer à ces objectifs. Afin de prévenir des effets négatifs à court terme, les APE devrait être flexibles et refléter les conditions et les approches de développement propres à chaque pays et chaque région. Pour consulter cette publication, voir www.ecdpm.org/dp92

Source des informations

"Africa Wants Greater Voice at IMF," IPS News, 2 août 2009.

mettons l'argent transféré dans ce fonds de roulement, ce qui nous permet de nous débarrasser des problèmes, notamment ceux liés au transfert. Nous nous débarrassons ainsi des pratiques actuelles de détournement des droits à partir du pays d'où ils ont été transférés. En permettant également d'éliminer la corruption associée à la circulation de marchandises, certaines de ces réformes vont toucher au cœur même de la corruption.

Eclairage : Que peut attendre de plus le marché africain de l'union douanière ?

SN : Quand nous aurions dû lancer l'union douanière en mai 2008, notre commerce a bondi de 9,2 milliards à 15,2 milliards de dollars américains en un an entre 2007 et 2008. Ceci prouve que le marché attend beaucoup de l'union douanière. Malgré la récession économique mondiale, j'estime que notre commerce atteindra les 20 milliards de dollars américains l'année prochaine. De plus, nos chefs d'États et de gouvernements ont approuvé les règles commerciales relatives aux services dans la région. Et le commerce des services représente environ 50 % du PNB de chaque pays. Le commerce des services représente 60 % de la valeur de tout produit échangé. Notre union douanière indique qu'il faut intégrer les services au marché, et que nous procéderons ensuite à l'intégration du marché du travail, ce qui pourrait prendre du temps compte tenu de la sensibilité de la question.

Eclairage : La Communauté des États d'Afrique de l'Est (EAC ; CAE en français) a choisi de ne pas faire partie de l'union douanière de la COMESA. Quelles en seront les conséquences ?

SN : Nous avons harmonisé le Tarif extérieur commun (TEC) avec l'EAC, ce qui signifie que l'EAC et l'union douanière de la COMESA sont harmonisées. Si vous décidez d'harmoniser le TEC, vous créez de fait un territoire douanier unique, en particulier quand vous faites tous partie d'une Zone de libre-échange (ZLE) qui a les mêmes règles d'origine. Nous avons harmonisé les droits de douanes ainsi que la documentation douanière. L'harmonisation est un processus en cours. Le simple fait de travailler à la création d'une ZLE et d'une union douanière fait partie du processus d'harmonisation.

Eclairage : Les pays de la COMESA ont des niveaux de développement différents. Cela complique-t-il la mise en œuvre de l'union douanière ?

SN : Ceci est un mythe et je voudrais que les choses soient claires : quand on parle de ces pays et de leur différence de niveau de développement, cela est faux ! La structure de leurs économies est légèrement différente, mais pas fondamentalement. Quand on regarde la part de l'emploi dans l'industrie par rapport à l'agriculture au Kenya, 80 % de la population vit encore des travaux des champs. Beaucoup de ces mythes sont devenus des vérités populaires, mais elles sont erronées. Si vous regardez ces économies, elles sont tout à fait semblables. Il faut arrêter ces absurdités. Voilà pourquoi la mondialisation n'a pas marché, parce que nous utilisons des indicateurs qui ne nous disent pas vraiment toute la vérité. L'Afrique n'a pas besoin de compassion, mais d'un coup de semonce, de comprendre qu'elle est le continent le plus riche en ressources, et qu'elle doit utiliser ces ressources pour le plus grand bénéfice de sa population. L'Afrique, et tout particulièrement les Africains, a besoin d'une piqûre de rappel pour comprendre que « l'avenir est entre ses mains ».

Eclairage : Êtes-vous sûr qu'il y aura un engagement politique suffisant pour permettre l'aboutissement des réformes ?

SN : Oui il est présent. Le fait que ces pays aient décidé de réduire leurs droits de douanes à zéro et d'établir la ZLE de la COMESA est une preuve d'engagement politique avec des conséquences sociales et économiques importantes pour chaque pays, car cela signifie renoncer aux droits de douanes pour créer la ZLE. Quand on progresse vers l'union douanière, cela implique de renoncer à sa souveraineté en terme de politique commerciale nationale. Et en tant que région, l'on doit maintenant avoir une politique commerciale commune. C'est une preuve d'engagement politique. L'engagement politique n'est pas représenté par des déclarations mais par les actions des gouvernements. Nous avons maintenant des règles en matière de commerce des services et nous allons négocier et étudier comment nous allons échanger dans ce domaine ; cela est une preuve d'engagement politique ! L'engagement politique se manifeste à travers le programme de facilitation de la circulation des marchandises, lorsqu'un pays de la COMESA concède à un camion une autorisation de circuler dans la région COMESA et que cette autorisation est reconnue par tous les pays. Vous délivrez une autorisation ici, et le camion peut circuler et récupérer des marchandises n'importe où. Ceci est une preuve d'engagement politique.

Eclairage : Quels seront les effets de la signature d'APE intérimaires sur l'avenir de l'union douanière de la COMESA ?

SN : Tout d'abord, je tiens à exprimer ma grande satisfaction envers la Commissaire européenne au Commerce, la Baronne Catherine Ashton, qui est une personne très raisonnable et à laquelle la plupart des ministres – si ce n'est tous les ministres du groupe [d'Afrique orientale et australe] – font confiance car elle est honnête et directe. Maintenant que nous avons lancé l'union douanière, nous pouvons, avec l'EAC, négocier un APE complet avec l'UE. Rien ne s'y oppose.

Eclairage : Les deux groupes peuvent-ils surmonter le défi posé par la proposition de deux calendriers de libéralisation différents par les pays de l'EAC et de la COMESA ?

SN : Nous avons harmonisé le TEC de la COMESA avec celui de l'EAC, ce qui signifie que nous avons, en pratique, une structure dotée d'un seul tarif extérieur commun. La liste des produits sensibles peut varier, mais ce qui est important est que cette structure étant la même, elle est donc harmonisée et nous pouvons ainsi continuer les discussions avec l'UE sur cette base.

Eclairage : Quelles sont les questions en suspens dans les négociations des APE pour l'ESA ?

SN : L'UE est maintenant prête à faire des concessions en ce qui concerne les questions "contentieuses" telles que les taxes à l'export, etc. Il faut encore que nous discutons de la question de la clause de la Nation la plus favorisée (NPF) ; l'UE ne souhaite pas la négocier car elle ne veut pas être victime de discrimination et nous devons donc lui démontrer pourquoi nous souhaitons pratiquer une discrimination contre elle. C'est à nous de faire ce travail pour la convaincre de la nécessité de faire cette différence.

Il est très intéressant d'avoir ce soi-disant 80 % de l'essentiel des échanges. L'article 24 est un non-article car il nous dit simplement que les membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ne veulent pas que le commerce régional soit régi par un système de règles. Ils n'ont pas réussi à se mettre d'accord car en l'absence de

règles, ce sont les plus forts et les plus puissants qui tournent la situation à leur avantage. Ceci est bien sûr sujet à interprétation. C'est pourquoi au nom de la COMESA, nous proposerons formellement à l'OMC de remettre en question cet article pour faire comprendre qu'il s'agit d'un article qui ne fait pas partie des règles.

De plus, pourquoi devrions-nous ouvrir notre marché aux produits agricoles de l'UE, quand vous et moi savons bien que les producteurs de ce secteur ne reçoivent pas de subventions, que nous ne fournissons aucune aide de l'État. Pourquoi donc devrions-nous ouvrir ce marché à l'UE qui, au cours des 30 dernières années, et encore plus depuis la Politique Agricole Commune, a investi des centaines de milliards d'euros de subventions pour soutenir la compétitivité de ses producteurs. Il ne s'agit donc pas d'un jeu équitable. Vous demandez à nos fermiers, qui ne reçoivent pas d'aides et utilisent encore des technologies agricoles archaïques, d'être compétitifs par rapport à vous ? Ce n'est pas juste. Et c'est pourquoi je ferai mon possible pour exclure les produits agricoles de la libéralisation.

Eclairage : La signature d'un APE intérimaire par certains pays de la SACU pourrait-elle mettre un terme à l'union douanière la plus ancienne du monde ?

SN : Cela n'aura pas de conséquences. Je ne comprends pas pourquoi les gens pensent que le Botswana, le Lesotho et le Swaziland (BLS) affaiblissent la SACU, car ce n'est pas le cas. Les européens ont été les premiers à affaiblir la SACU en signant un Accord sur le commerce, le développement et la coopération (TDCA) avec l'Afrique du Sud sans que les pays de la SACU n'y soient parties. Ce qu'ils doivent faire maintenant, c'est prendre en compte les intérêts des pays BLS reflétés dans l'accord signé, les intégrer dans le TDCA et harmoniser ce dernier. Si ces pays veulent s'assurer que l'accès au marché est préservé, il n'y a rien de mal à cela. Je crois que le défi pour eux consiste à voir de quelle manière ils peuvent harmoniser et intégrer ces APE signés dans le TDCA. La SACU ne changera pas, elle n'en sera pas déstabilisée. Ces pays trouveront une solution.

Eclairage : Quels seront les partenaires commerciaux prioritaires de la COMESA dans de futures négociations commerciales ?

SN : Maintenant que nous disposons de l'union douanière, nous devons continuer le dialogue avec les pays récemment industrialisés. Mais au cours de discussions, je leur ai dit que nous ne voulons pas qu'ils viennent pour chercher des matières premières. Ils doivent venir pour des matières premières mais aussi pour ajouter de la valeur. Et ils l'ont accepté, donc nous discuterons avec eux.

Nous ne travaillerons plus en nous positionnant en tant que victimes. Le principal problème de l'Afrique sous la colonisation est que celle-ci a laissé à l'Afrique une mentalité selon laquelle les Africains se considèrent comme des victimes qui cherchent à susciter la compassion. Nous voulons établir des relations avec ces pays sur la base de nos intérêts propres. Nous ne pourrions pas réduire la pauvreté en supplant le monde de nous aider à en sortir. Nous devons tout d'abord être confiants, croire en nous-mêmes. Voilà comment les Chinois et les Indiens s'y sont pris : ils croient eux-mêmes en eux-mêmes. Quand ils disent quelque chose, ils le font.

Les opinions que j'exprime sont celles des Chefs d'État et de gouvernements de la COMESA. Ici à la COMESA, nous pensons que c'est par le commerce, et non par l'aide, que nous créerons de la richesse ; c'est à travers le commerce et l'investissement que nous créerons de la richesse.

Ils veulent nous faire taire : L'impact de la gouvernance sur le commerce et le développement rural au Cameroun

Jacob Kotcho

L'un des principaux obstacles à « l'intégration harmonieuse et bénéfique » des pays ACP dans le commerce mondial est le déficit de gouvernance. Contribuer au commerce mondial suppose de nombreux préalables que plusieurs pays ACP ne parviennent pas à satisfaire en raison d'une mauvaise gouvernance observable aussi bien dans les institutions de ces pays (exécutif, parlement et justice), que dans les enceintes internationales où se définissent les règles du commerce mondial.



Les mauvaises pratiques de gouvernance au sein des institutions nationales recouvrent les détournements de fonds, des pratiques de corruption et un certain déficit de vision et de cadre politique appropriés pour le développement du commerce. Pour ce qui est des enceintes internationales, les problèmes de gouvernance sont liés à un manque de transparence entre les parties et au non respect des engagements et des réglementations.

Il convient de noter que les causes du déficit de gouvernance qui empêche le développement du commerce des pays ACP sont multiples. L'absence de démocratie, de liberté et de respect des réglementations établies constitue une véritable entrave aux efforts visant à tirer le meilleur parti de la libéralisation des échanges. Dans un tel contexte, les acteurs indépendants qui ne sont pas parties aux négociations commerciales ont un rôle clé à jouer afin d'assurer un meilleur contrôle citoyen.

La volonté politique pour combattre les comportements contraires aux principes de bonne gouvernance ne s'impose pas, et l'absence d'un agenda de développement basé sur une vision citoyenne et de priorités clairement identifiées et respectées sont à la source d'un déficit de transparence fortement préjudiciable.

Cet article illustre, à partir des événements a priori anodins qui ont eu lieu dans certains pays ACP, l'impact de la mauvaise gouvernance sur le développement du commerce.

Avoir une offre commerciale qualitative et quantitative suffisante

Selon la logique du libre échange, pour pouvoir entrer en compétition avec les autres fournisseurs du marché mondial, les pays ACP doivent avoir une offre suffisante, aussi bien de marchandises que de services. Le développement de cette offre est tributaire d'investissements importants qui doivent être

réalisés par les pouvoirs publics comme par les opérateurs privés. Or ces investissements butent souvent sur des questions de gouvernance. Le cas de la filière du maïs au Cameroun s'avère être assez emblématique de cette situation.



Le bon fonctionnement des institutions en charge de la régulation de la vie politique, économique et sociale constitue un déterminant majeur pour le développement du commerce.



En effet, entre 2004 et 2006, l'ACDIC¹ et ses partenaires ont mené une campagne contre les importations de coupes de poulets congelés en provenance d'Europe et d'Amérique. Cette campagne a eu pour résultats la suppression des importations, la relance des investissements dans la filière avicole locale portant la production de 225 000 poussins d'un jour par semaine à 600 000 poussins, et la subvention par les pouvoirs publics de la production de poulet de chair. Cette hausse de la production avicole a induit une augmentation de la demande de maïs, constituant plus de 65% de l'alimentation des poulets d'élevage. En septembre 2008, le prix du kilo de maïs a atteint au mois de septembre 195 Fcfa contre 90 Fcfa à la même période en 2007. Face à cette situation, les comptes d'exploitation prévisionnels des aviculteurs ont connu de graves perturbations et ceux-ci furent incapables de produire un poulet de 2,2 Kg au prix homologué de 2 200 Fcfa. Cette situation est tout à fait incompréhensible puisque (i) le Cameroun dispose de terres cultivables exploitées au tiers², (ii) qu'une main d'œuvre jeune et formée est disponible, et (iii) que la recherche a mis au point des variétés de semences améliorées de maïs qui poussent dans toutes les zones agro-

écologiques du pays. Les pouvoirs publics ont, qui plus est, conçu et mis sur pied un programme national d'appui à la filière avicole³. Malgré tous ces avantages, le Cameroun a connu en 2008 un déficit de 60 000 tonnes de maïs, et on estime à 120 000 tonnes le déficit pour 2009. Pour comprendre cette invraisemblance, l'ACDIC a mené une enquête dont les résultats sont éloquentes : 62% des fonds alloués à la subvention des producteurs de maïs ont été détournés.

Cette anecdote montre bien que les pratiques de mauvaise gouvernance ont de graves incidences sur le développement des capacités commerciales de ces pays. En effet au regard de la demande camerounaise de maïs et des possibilités d'exportation de ce produit sur les marchés voisins liées à la position du Cameroun au sein de l'espace CEMAC⁴, le développement de cette production aurait dû générer d'importantes créations de richesses et d'emplois, sans mentionner un renforcement certain de l'espace commercial régional. Ces retombées demeurent pour l'heure compromises par le détournement des fonds publics destinés à la production.

Absence de liberté, de démocratie et de respect de réglementations établies

Le bon fonctionnement des institutions en charge de la régulation de la vie politique, économique et sociale constitue un déterminant majeur pour le développement du commerce. Ces institutions garantissent un cadre sécurisant pour les investissements publics et privés, protègent les intérêts du pays dans une perspective de développement, et règlementent l'espace commercial pour la protection de tous les acteurs. Leur dysfonctionnement ouvre donc la voie à des dérives en matière de gouvernance. Dans un tel contexte, les acteurs indépendants qui pourraient assurer un contrôle citoyen de l'action publique risquent d'être muselés et réduits à l'inaction.

À la suite des études menées sur la gestion des fonds alloués au financement de la production du maïs au sein du budget du Ministère de l'Agriculture et du développement rural du Cameroun, l'ACDIC a entrepris de mener des actions de dénonciation. Elle a tenté d'organiser entre autres, une manifestation publique qui fut interdite par les autorités préfectorales de Yaoundé malgré son strict respect des lois de la République du Cameroun. Les membres de l'ACDIC se sont alors regroupés, sur invitation de leur président, dans les locaux du siège de l'organisation, où ils ont été violemment dispersés par la police, faisant deux blessés graves et procédant à une dizaine d'arrestations. Au terme de l'enquête policière, cinq des dix membres de l'ACDIC interpellés ont été traduits devant le Tribunal de Yaoundé le 22 mai dernier et deux d'entre eux ont été reconnus coupables pour l'organisation d'une manifestation illégale et condamnés à deux mois d'emprisonnement avec trois années de sursis.

Une telle dérive de la justice illustre comment le dysfonctionnement des institutions débouche sur l'étouffement d'initiatives susceptibles de générer des opportunités. Cette organisation dénonçant une mauvaise gouvernance se trouve condamnée alors que les détournements de fonds publics destinés au développement de l'offre commerciale sont libres. Bien que la loi enjoigne le procureur de la République à se saisir de toute dénonciation d'acte portant atteinte à la fortune publique, aucune action n'a été entreprise dans ce sens envers les auteurs de malversations dans la filière maïs au Ministère de l'Agriculture du Cameroun.

La Commission Nationale anti corruption (CONAC), institution de la République du Cameroun en charge de la lutte contre la corruption s'est saisie de l'affaire, a mené une enquête de vérification, et a rendu publique au mois de juin 2009 le rapport de cette enquête qui confirme les dénonciations faites par l'ACDIC. Malgré la publication de rapport et l'écho médiatique qu'il a eu, aucune action n'a été entreprise contre les auteurs des malversations dont la liste nominative est annexée au rapport.

Au-delà de la filière maïs, il convient simplement de se rendre compte que l'absence de démocratie, de liberté et de respect des réglementations établies constituent une véritable entrave aux efforts visant à tirer le meilleur parti du commerce.

Quelques extraits du rapport de la CONAC :

- Des cas de malversations ont été identifiés dans toutes les cinq régions et tous les dix neuf départements parcourus par les enquêteurs de la CONAC.
- Les témoignages recueillis et les faits observés permettent d'affirmer que les responsabilités de ces malversations se situent à tous les niveaux de la chaîne d'encadrement.
- Nous pouvons affirmer qu'une portion congrue seulement des ressources financières allouées à la subvention de la production du maïs dans le cadre du PNAFM est allée dans les champs.
- 36,09% des sommes débloquées pour les 97 GIC enquêtés ont été captés par 30 GIC et associations considérés comme inconnus sur le terrain
- Sur les 97 GIC et associations enquêtés, 77 n'ont pas produit de maïs, bien qu'ayant reçu une subvention pour le faire
- 92,15% soit 95 GIC sur les 97 enquêtés déclarent n'avoir pas reçu la totalité de leur subvention
- Seuls 29 GIC sur les 97 enquêtés soit 28,13% ont bel et bien reçu la subvention et ont effectivement fait un champ de maïs.
- Le montant réputé détourné de la production du maïs est estimé à 611 269 555 Fcfa.

Besoin de transparence dans les enceintes internationales – « Do as I say not as I do » ?

L'absence de transparence dans les enceintes de négociation des règles du commerce est une autre contrainte hypothéquant le développement du commerce des pays ACP. Les accords commerciaux sont supposés favoriser la gouvernance. Mais le processus de négociations des APE est en lui-même le premier obstacle à surmonter pour parvenir à de bons résultats de gouvernance. Des groupes clés, comme les producteurs pauvres, les travailleurs et les petits exploitants agricoles continuent d'être marginalisés des négociations sur le commerce alors que l'UE utilise sa position dominante pour obtenir les résultats désirés. À leurs tours, la capacité et les motivations des gouvernements des ACP à rendre des comptes à leurs citoyens sont réduites⁶.

Que cela convienne ou non, la participation de la société civile aux négociations APE s'est avérée cruciale. Elle est devenue le vecteur pour exprimer les désaccords et dénoncer les tactiques déloyales. La « bonne gouvernance » ne s'importe pas. Elle se construit à partir de la base. La bonne gouvernance a besoin de la société civile comme le sol a besoin de vers qui travaillent la terre au quotidien, creusent des chemins sans arrêts pour amener de l'oxygène, et sont les garants que le sol ne perdra pas sa fertilité.

En conclusion, il convient de noter que la responsabilité du déficit de gouvernance qui empêche le développement du commerce des pays ACP est partagée. Compte tenu du manque de volonté politique au sein des pays de la région d'Afrique Centrale pour combattre les comportements contraires aux principes de bonne gouvernance, la

Commission Européenne pourrait davantage promouvoir une certaine démocratie participative à travers son approche des APE, afin que l'issue des négociations soit réellement appropriée et porteuse de profondes réformes. Cet objectif devrait aussi amener à adopter des règles plus flexibles une asymétrie plus tangible, notamment via l'acceptation dans les APE du traitement spécial et différencié pour les pays ACP en conformité avec leur niveau de développement.

Les auteurs

Peter Draper est Responsable au sein du Programme commerce et Nkululeko Khumalo est attaché de recherche, au South African Institute of International Affairs (SAIIA).

Notes

- 1 Association Citoyenne de Défense des Intérêts Collectifs, organisation de droit camerounais. www.acdic.net / acdic@acdic.net
- 2 La superficie du Cameroun est de 475 000 Km² dont 15% (71 250 km²) de terres arables. 29% seulement des terres cultivables, soit 14 200 km², sont mis en exploitation, ce qui signifie que 57 000 km² de terres arables disponibles.
- 3 Le Programme d'appui à la filière maïs est financé sur fond PPTTE et dispose d'un budget de 5,2 milliards de Fcfa pour trois ans. Entre 2006 et 2008, le projet devrait distribuer 2,08 milliards de Fcfa de subventions aux producteurs de maïs.
- 4 La Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale, constituée de six pays (Cameroun, Centrafrique, Tchad, Gabon, Guinée Equatoriale, République du Congo), est un marché de 30 millions de consommateurs dont le Cameroun est le leader économique.
- 5 See Euronews documentation on 19 May 2009 at <http://fr.euronews.net/2009/02/19/cameroon-battle-for-food-sovereignty/>
- 6 Lire à ce sujet dans Eclairage sur les négociations « L'approche de l'UE en matière de commerce et de gouvernance ne tient pas debout » (vol.8, no.2, mars 2009) et pour d'autres exemples « Les habits neufs de l'Empereur » (vol.6, no.8) 'The EU's cock-eyed approach to trade and governance' in Trade Negotiations Insights, vol.8, no.2, March 2009, and 'The Emperor's new clothes' vol.6, no.8, www.acp-eu-trade.org/tni

L'Article XXIV du GATT et l'offre d'accès au marché dans les APE : Une perspective africaine¹

Dr El Hadji A. Diouf

Les Accords de Partenariat Economiques entre les pays ACP et la Commission européenne doivent être en conformité avec l'article 24 de l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (GATT) qui régit les accord commerciaux régionaux conclus par les membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). En vertu de l'article 24, les 'zones de libre échange' doivent éliminer les droits de douane sur une 'part substantielle de leur commerce' dans un 'intervalle de temps raisonnable'. Ces termes restent cependant définis de façon floue par l'OMC. L'Afrique de l'Ouest et la Commission européenne ont des opinions divergentes sur la définition de ces deux termes. Cet article souligne les arguments juridiques en faveur de la position ouest africaine.



L'un des plus importants contentieux des négociations des APE entre l'Union Européenne (UE) et les pays africains porte sur l'interprétation de l'Article XXIV et la détermination de l'offre d'accès au marché pour les différentes parties. L'UE défend une position de principe impliquant un taux de couverture minimale des échanges de l'ordre de 80% dans les régions africaines et un calendrier étalé sur 15 ans. Or, certaines régions, l'Afrique de l'ouest notamment, considère qu'un taux de couverture de 60% assorti d'un délai de mise en œuvre de 25 ans ne serait pas incompatible avec les prescriptions de l'OMC. L'analyse juridique qui suit essaye de le démontrer.

La notion de 'l'essentiel des échanges commerciaux' dans le droit et la pratique du GATT/OMC

Conformément à l'article 3.2 du Mémorandum d'Accord sur le règlement des différends de l'OMC, la clarification des règles existantes des accords de l'OMC doit se faire selon les règles coutumières d'interprétation du droit international public. Ces règles sont en l'occurrence explicitées dans les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Elles font référence à la bonne foi, au sens ordinaire des termes, au contexte, aux accords et pratiques ultérieurs, et aux travaux préparatoires. La plupart de ces outils ont été utilisés pour une bonne compréhension de l'article XXIV du GATT. En vain.

La jurisprudence de l'OMC a essayé de se conformer aux prescriptions de la Convention de Vienne en ayant recours aux travaux préparatoires. Mais les renseignements qui en découlent ne semblent guère concluants :

« Nous avons... analysé de manière détaillée l'historique de la négociation de l'article XXIV. Nous notons que le libellé de cet article n'est pas parfaitement clair et a fait l'objet d'opinions divergentes, parfois opposées, parmi les parties contractantes, les Membres et les auteurs.² »

Elle a également tenté d'examiner la pratique des Parties. Or aucune information supplémentaire peut en être ainsi obtenue compte tenu de l'inexistence d'une telle

pratique convenue entre les membres.

« L'examen de la pratique suivie par le GATT/ l'OMC montre très clairement que... il n'y a eu ni consensus ni pratique convenue au sujet de l'article XXIV du GATT³ »,

De plus, la notion de l'essentiel des échanges commerciaux à laquelle fait référence l'Article XXIV.8 ne fait l'objet d'aucune définition et le sens du mot substance, censé déterminer le seuil de libéralisation dans les accords régionaux, n'a jamais été cerné. L'organe d'appel de l'OMC est lui-même arrivé à cette conclusion.

« Ni les Parties Contractantes du GATT ni les Membres de l'OMC ne sont jamais entendus sur l'interprétation du terme "essentiel" qui figure dans cette disposition.⁴ »

En fin de compte, la seule règle d'interprétation utilisée par la jurisprudence et qui semble s'appliquer au contenu de l'Article XXIV.8 est la référence implicite au contexte et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu. Le Groupe spécial a ouvert cette brèche pour une relecture de cet article dans un contexte différent.

« Nous savons... que les réalités économiques et politiques qui existaient au moment où l'article XXIV était rédigé ont changé et que la portée des accords commerciaux régionaux est aujourd'hui beaucoup plus vaste qu'elle ne l'était en 1948.⁵ »

En usant du procédé du raisonnement à contrario, le Groupe spécial suggère que l'Article XXIV du GATT soit lu et appliqué en tenant compte des réalités économiques et politiques d'aujourd'hui. Cette posture intègre la dimension nouvelle des accords régionaux mixtes et postule une interprétation qui légitime une asymétrie conséquente dans les APE.

Pour l'heure, l'un des rares consensus sur l'interprétation de la notion de l'essentiel des échanges commerciaux est le primat donné à l'approche quantitative. Mais ce primat à lui seul ne résout pas le problème, puisque reste à déterminer les seuils. Pourtant, aucune

indication numérique ou chiffrée n'est avancée ni par les textes du GATT/OMC, ni par la jurisprudence, ni par les pratiques convenues dans le système. La jurisprudence s'est d'ailleurs prononcée récemment sur cette question.

« Il est... évident que "l'essentiel des échanges commerciaux" n'est pas la même chose que la totalité des échanges commerciaux, et que "l'essentiel des échanges commerciaux" est quelque chose de beaucoup plus important que simplement une certaine partie des échanges.⁶ »

Si ce n'est ni la totalité des échanges, ni seulement une certaine partie des échanges, que peut donc bien couvrir la notion de l'essentiel des échanges commerciaux ? La pratique des membres, laisse penser qu'un accord commercial régional dont environ 80% des produits seraient libéralisés, ne poserait pas de problème de compatibilité avec le droit de l'OMC. Par conséquent, l'hypothèse selon laquelle la libéralisation de 80% du commerce serait acceptée par la CE dans le contexte de l'OMC, implique que ce pourcentage serait acceptable à la fois aux yeux de la CE et des membres de l'OMC dans le contexte des APE. La question clé consiste à bien définir la compréhension qu'il faudrait avoir de la manière de déterminer les 80% des échanges dans les APE. Deux interprétations restent possibles. La première est que chaque partie devrait libéraliser au moins 80% de ses produits. Dans ce cas, ce seuil serait un plancher consolidé, en deçà duquel l'APE ne serait plus compatible avec l'OMC. Cette interprétation nous semble erronée. L'Article XXIV.8 énonce clairement que l'essentiel des échanges commerciaux qui doit être libéralisé porte sur les « produits originaires des territoires constitutifs de la Zone de libre échange ». Il n'y a là donc aucune tentative de répartir les charges de la libéralisation entre les parties. Et les nombreux accords régionaux signés dans le cadre de l'Article XXIV ne confèrent presque jamais aux parties des charges de libéralisation parfaitement égales. Ainsi, les 80% consensuels seraient considérés comme une moyenne pondérée agréant les efforts des différentes parties. Le fait est que l'UE compte libéraliser à hauteur de 100%. Dès lors, pour arriver à cette moyenne pondérée de

80% des échanges libéralisés, seule la volonté politique unilatérale des pays africains devrait les obliger à aller au-delà d'une ouverture de leurs marchés à hauteur de 60%. Cette position n'enfreindrait aucune règle de l'OMC et ne serait pas un obstacle à la légalité d'un APE. On ne peut donc pas raisonnablement conclure que la proportion de 80% des échanges libéralisés dans un accord régional n'aille pas au-delà de « simplement une partie des échanges ».

Le délai raisonnable et les circonstances exceptionnelles dans le droit de l'OMC

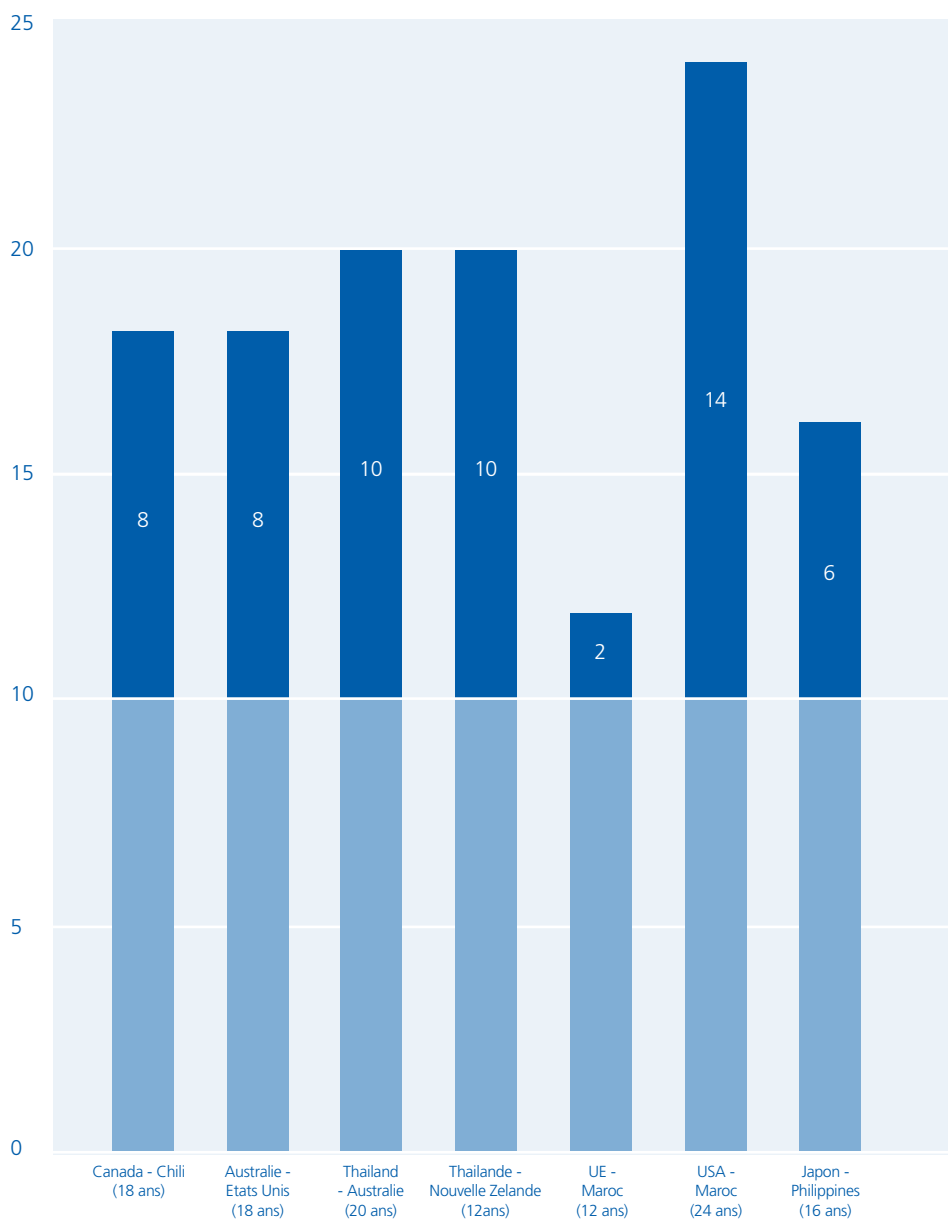
Dans la même veine, la notion de délai raisonnable devant déterminer la période de mise en œuvre des accords régionaux n'est pas explicite dans l'article XXIV du GATT. Il y est seulement mentionné que le délai raisonnable pour les accords régionaux ne devrait dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels... et lorsque des Membres parties à un accord provisoire estimeraient que 10 ans seraient insuffisants, ils devraient expliquer en détail au Conseil du commerce des marchandises pourquoi un délai plus long serait nécessaire. Tout comme l'essentiel des échanges commerciaux, c'est la notion de circonstances exceptionnelles qui est ici sujette à interprétation.

L'interprétation de l'Article XXIV en faveur d'un délai de 10 ans extensible qu'en cas de circonstances exceptionnelles a d'abord été restrictive lors d'une période de légalisme avant que les membres n'adoptent des postures plus permissives en matière de computation des délais pour la mise en œuvre des accords régionaux.

« En ce qui concerne les ACR entrés en vigueur dans la deuxième moitié des années 90, "il [était] rare que les périodes de transition dépassent dix ans". Par contre, en ce qui concerne les nombreux ACR conclus récemment, on observe que les périodes de transition dépassent largement dix ans. Ces cas deviennent la règle plutôt que l'exception.⁷»

Pour autant, aucun accord régional conclut avec des délais de mise en œuvre supérieurs à la norme n'a été jugé incompatible avec l'OMC. L'idée d'une conformité avec le droit de l'OMC n'est plus la ligne de conduite principale des accords régionaux, mais la prise en compte spécifique des intérêts des parties à ces accords. Si aucune résolution des membres n'a été prise dans ce sens, la pratique a fourni des cas et des orientations intéressantes, comme le prouve le graphique suivant.

Il est apparu que la grande majorité des Zones de libre échange entre pays développés et pays en développement sont asymétriques et qu'un délai de 20 ans n'est en rien exceptionnel (cas de la Thaïlande dans ses accords avec l'Australie et la Nouvelle Zélande). Plus intéressant encore, même les accords entre pays développés



comme la Zone de Libre échange Australie/ États-Unis adoptent un délai de mise en œuvre de 18 ans sans que l'existence de circonstances exceptionnelles ne soit établie. Enfin, on voit que le délai le plus long est à l'actif du Maroc dans son accord avec les États-Unis. Il est de 24 ans et donc pratiquement similaire au délai de 25 ans demandé par les pays africains pour leur APE. Cet accord est pourtant notifié à l'OMC. Qu'est-ce qui pourrait dès lors justifier un délai si long, qu'on pourrait manifestement voir comme un traitement spécial et différencié pour les pays développés, et qui ne serait pas applicable à la situation d'un APE qui concernerait des PMA faisant partie des plus pauvres au monde ? Manifestement, ceci suffit à constituer une circonstance exceptionnelle qui justifie que les pays africains puissent se prévaloir d'un délai de 25 ans, juste au dessus de celui de l'Accord Maroc/États-Unis.

Les auteurs

Dr El Hadji A. Diouf est chargé de Programme, APE et regionalisme à ICTSD

Notes

- 1 Une version plus détaillée de cet article a été publiée par Enda Tiers monde. Voir http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Diouf_FR_0609_ENDA_Article-XXIV-GATT-et-APE.pdf. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et n'engagent pas ICTSD
- 2 Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements. Rapport du Groupe Spécial, Paragraphe 9.97
- 3 Ibid. Paragraphe 9.166
- 4 Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements. Rapport de l'Organe d'appel, 22 octobre 1999 (WT/DS34/AB/R), Paragraphe 48
- 5 Turquie/Textiles, Groupe Spécial, Paragraphe 9.97
- 6 Turquie/Textiles, 'Organe d'appel, 22 octobre 1999 (WT/DS34/AB/R), Paragraphe 48
- 7 Rapport du Secrétariat de l'OMC, 2002 (WT/REG/W/46, page 22)

Après le Protocole Sucre

Patricia Garcia-Duran, Elisa Casanova et Montserrat Millet

Le 30 septembre 2009, le Protocole Sucre arrivera officiellement à expiration. Suite à une période de transition de six ans, le Protocole – qui garantit au groupe des pays ACP un accès au marché de l'UE à des prix préférentiels pour une certaine quantité de sucre – sera remplacé, le 1er octobre 2015, par un système commercial non réciproque, en franchise de droits et sans contingent. Cet article examine ces changements de régime commercial pour le sucre entre les pays de l'UE et ACP.



Le Protocole Sucre¹

Le Protocole Sucre est un élément caractéristique de la politique européenne vis-à-vis des pays ACP depuis 1975. Le Protocole, qui était annexé à la première Convention de Lomé, accordait à certains pays du groupe ACP des conditions préférentielles, non réciproques, pour les exportations de sucre. Ces conditions avaient été maintenues dans les Conventions de Lomé ultérieures et dans l'Accord de Cotonou.

Aux fins du Protocole, seuls 19 des 77 pays qui forment le Groupe ACP devaient bénéficier de ces relations commerciales privilégiées. Onze étaient des pays africains, sept des pays des Caraïbes et un seul (Fidji) était situé dans le Pacifique (tableau 1). Parmi ces pays, six sont des pays moins avancés (PMA) et 13 des non-PMA.

Ces pays bénéficient d'un accès contingenté au marché de l'UE. En vertu du Protocole, la Communauté européenne s'engageait à importer des quantités spécifiques de sucre de cane (non raffiné ou blanc) en franchise de droit de ces pays, qu'ils s'engageaient en retour à livrer. Le contingent tarifaire a toujours tourné autour de 1.279.700 millions de tonnes par campagne de commercialisation. Depuis 1995, l'importation dans l'UE de quantités supplémentaires de sucre à des conditions préférentielles a été autorisée, pour des quantités qui varient pour chaque campagne, en fonction des « besoins d'approvisionnement de base » des raffineries européennes ; elles s'élevaient en moyenne à 300.000 millions de tonnes par campagne.²

Dernier point tout aussi important : le Protocole a également offert aux pays producteurs un prix garanti. Le contingent des 19 pays ACP ne peut être acheté qu'à un prix négocié pour chaque campagne qui soit proche du prix d'intervention interne du sucre fixé par l'Organisation du marché commun.³

La période de transition

Des dispositions ont été prises pour permettre une adaptation progressive à cette nouvelle réalité, d'octobre 2009 à octobre 2015. Au cours de cette période, trois changements majeurs seront instaurés : les prix garantis baisseront et sont appelés à disparaître à terme, les contingents seront rehaussés et le nombre de pays pouvant bénéficier de relations

préférentielles avec l'UE pour le sucre sera multiplié par trois.

Après le 30 septembre 2009, l'UE accordera un traitement préférentiel non réciproque au sucre provenant de tout pays ACP ayant signé ou paraphé l'Accord de partenariat économique (APE) avec la Communauté et à tout pays du monde reconnu comme PMA par les Nations-Unies en vertu de l'initiative 'Tout sauf les armes' (TSA). Compte tenu du nombre de pays ACP impliqués, le régime APE s'appliquera à près de la moitié des pays ACP (36),⁴ et le régime TSA, à 31 pays.⁵ Comme l'indique le tableau 1, l'ensemble des 19 bénéficiaires ACP du Protocole Sucre relèveront soit de l'APE (16) soit du régime TSA (2). Les seuls pays ACP exclus du régime préférentiel seront les 10 pays non-PMA qui n'ont ni signé ni paraphé un APE avec l'UE.

Dans les initiatives APE et TSA, les dispositions relatives au sucre durant la période de transition sont identiques. Les prix garantis seront réduits, mais maintenus jusqu'en septembre 2012, et les restrictions sur les importations s'appliqueront jusqu'en octobre 2015.

En ce qui concerne les prix garantis sur les importations de sucre en provenance des pays ACP concernés, un prix minimum sera appliqué entre le 1er octobre 2009 et le 30 septembre 2012. Ce prix ne devra pas être inférieur à 90% du prix de référence de l'UE pour la campagne de commercialisation correspondante.⁶ Après septembre 2012, les prix seront déterminés par le marché. Le prix de référence européen pour le sucre ayant baissé suite à la réforme de 2006,⁷ le prix garanti pour le sucre ACP brut a déjà été réduit d'au moins 33% en 2008 et 2009.

Les contingents seront maintenus jusqu'en 2015, mais de manière indirecte et en principe, uniquement sur les importations des non-PMA contractant un APE. Les contingents par pays et la protection contre les mesures de sauvegarde ne s'appliqueront plus. Au cours de la période allant du 1er octobre 2009 au 30 septembre 2015, il n'y aura ni contingents par pays, ni contingents APE. L'accès sera en franchise de droit, dans la limite de plafonds de sauvegarde automatiques.

La Commission européenne pourra appliquer le droit NPF (nation la plus favorisée) sur les produits originaires de pays non-PMA ayant conclu un APE, en vertu de la disposition

tarifaire 1701 (sucre), si les importations dépassent simultanément l'équivalent du volume de deux sauvegardes. Le premier plafond est fondé sur le volume des importations des pays ACP non-PMA : 1,38 millions de tonnes en 2009/10 ; 1,45 millions de tonnes en 2010/11 ; et 1,6 millions de tonnes au cours des quatre campagnes commerciales suivantes. Le second plafond concerne les importations de sucre de l'ensemble du Groupe ACP : 3,5 millions de tonnes en une seule campagne de commercialisation.⁸ Si les deux plafonds sont dépassés au cours de la même campagne de commercialisation, l'UE peut décider d'imposer des droits sur les importations aux pays non-PMA ayant un APE.

Il n'y a pas lieu de soumettre nécessairement les importations des PMA au même traitement. Il est important de souligner que, bien que le second plafond prenne en compte toutes les importations ACP – c'est-à-dire les importations originaires à la fois des pays ACP PMA et non-PMA ayant et n'ayant pas d'APE – les importations des PMA relevant d'un APE et du régime TSA, feront uniquement l'objet d'une clause de sauvegarde normale.

Après la période de transition

À compter du 1er octobre 2015, le sucre des pays relevant d'un APE et du régime TSA bénéficiera d'un accès au marché européen non réciproque, en franchise de droits et sans contingents. En principe, les deux régimes seront compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : le régime TSA, en raison de la Clause dite « d'habilitation » de l'OMC, et le régime TSA, en vertu de l'article XXIV du GATT.

À la suite de la période de transition, le seul libellé restant concernant le sucre sera une clause de sauvegarde.⁹ Sous le régime TSA, cette clause ne sera plus définie en fonction du volume des importations, mais plutôt du prix du sucre. En d'autres termes, le régime préférentiel fondé sur des restrictions quantitatives, tel qu'on le voit dans le Protocole Sucre ou le régime de transition, est abandonné au profit d'un système de contrôle basé sur le prix. Tant les PMA que les non-PMA relevant d'un APE seront soumis au même mécanisme de sauvegarde : l'UE sera en mesure d'imposer des droits « dans des situations où le prix du marché pour le sucre blanc dans la Communauté européenne chutera durant deux mois

consécutifs en dessous de 80% du prix du marché pour le sucre blanc de la Communauté européenne qui prévalait durant la campagne de commercialisation précédente. »¹⁰

Pour ce qui est des PMA ne relevant pas d'un APE, la réglementation actuelle du Système de préférences généralisées (et donc du TSA) ne prévoit aucune précision sur la clause de sauvegarde générale. Néanmoins, puisque la réglementation couvre la période allant du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2011, il ne serait pas surprenant que la spécification des sauvegardes de l'APE soit dans un avenir proche incluse dans le régime TSA.

Conclusion

Le Protocole Sucre arrive à expiration en octobre 2009, mais certains de ses avantages seront maintenus jusqu'en 2015, grâce aux régimes APE et TSA. Ces avantages ne seront plus limités aux 19 bénéficiaires du Protocole Sucre : en vertu du régime APE, ils seront accordés à l'ensemble des 36 pays ayant signé ou paraphé un APE, et dans le cadre du régime TSA, 31 pays ACP PMA (ainsi que 9 non-ACP PMA) pourront en bénéficier. Au bout du compte, le sucre originaire de 67 pays ACP, au lieu de 19, bénéficiera d'un accès préférentiel au marché de l'UE. À compter du 1er octobre 2015, leur seule restriction d'accès au marché européen sera une clause de sauvegarde basée sur le prix du sucre. D'octobre 2009 à octobre 2015, l'accès pour les PMA sera en principe plus libre que l'accès pour les non-PMA relevant d'un APE.

Auteurs

Patricia Garcia-Duran, Elisa Casanova et Montserrat Millet sont membres du Département de Droit et Economie Internationale de l'Université de Barcelone.

Notes

- Casanova, E (2005) "Evaluación de impacto del Protocolo del Azúcar CE-ACP," doctoral thesis, University of Barcelona. Un résumé en anglais est disponible à : <http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0407105-122429>
- De 1995 à 2006, ces quantités étaient fixées en fonction de l'Accord sucre préférentiel spécial. A compter de 2006, les "quantités additionnelles" sont négociées pour chaque campagne de commercialisation.
- Si aucun acheteur commercial ne peut être trouvé dans l'UE au prix garanti, les agences d'intervention européenne étaient tenus d'acheter le produit.
- Un seul APE complet a été négocié et signé avec les 15 Etats de la région ACP des caraïbes, et bien que Haïti ait paraphé l'accord mais ne l'ait pas encore signé. Néanmoins plusieurs 'APE intérimaires' ont été paraphés par 21 pays ACP, dont 12 sont des non-PMA et 9 des PMA (Commission européenne, 2009 Update, http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm)
- La République du Cap-Vert qui, en 2007, avait été retirée de la liste des PMA par les Nations-Unies, a bénéficié d'une période de transition de trois années supplémentaires dans l'initiative Tout sauf les armes
- Le rôle des agences d'intervention de l'UE comme 'acheteurs de dernier recours' au titre du Protocole Sucre sera aboli.
- Casanova, E., Garcia-Duran, P and M. Millet (2009) "An Interpretation of the European Sugar Regime New Legislation View of WTO Rules and Negotiations,"

Tableau 1. Régime commercial par pays ACP

Région APE	Régime APE	Régime TSA	Autres
Caraïbes	Antigua & Barbuda Bahamas Barbados Belize Dominique Rép. dominicaine Grenada Guyana Haïti Jamaïque St Kitts&Nevis St Lucia St Vinc & Gren Surinam Trinidad&Tob		
Afrique centrale	Cameroun	Rép. Centrafricaine RD du Congo Tchad Guinée équatoriale Sao Tomé	Gabon Rép. du Congo
Afrique orientale/Australe	CAE : Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzanie, Ouganda AfOA : Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zambie, Zimbabwe	Djibouti Érythrée Éthiopie Malawi Somalie Soudan	
Pacifique	Papouasie Nlle-Guinée Fidji	Timor Est Kiribati Samoa Iles Salomon Tuvalu Vanuatu	Iles Cook Tonga Iles Marshall Niue Micronésie Palau Nauru
Afrique de l'Ouest	Côte d'Ivoire Ghana	Bénin Burkina Faso Cap-Vert Gambie Guinée Guinée Bissau Liberia Mali Mauritanie Niger Sénégal Sierra Leone Togo	Nigeria
SADC	Botswana Lesotho Namibie Mozambique Swaziland	Angola	
Situation de développement des ACP	10 PMA; 26 non-PMA	31 PMA	10 non- PMA

Sources : Commission européenne, 2009, http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/index_en.htm
Les non-PMA sont en caractères gras. Les bénéficiaires du Protocole sucre sont en italique.

- Discussion Paper n° 37, European Development Policy Study Group, Manchester Metropolitan University.
- Pour un nombre limité de produits agricoles transformés ayant une forte teneur en sucre, un mécanisme de surveillance renforcé sera appliqué afin d'empêcher le contournement des plafonds de sauvegarde (Point 7 de l'Annexe de l'APE relatifs aux droits de douane sur les produits originaires des États visés).
- Il existe également une autre clause sur la possibilité de proroger une disposition ayant trait au sucre ACP émis pour circuler librement dans les régions françaises d'Outre-Mer.
- Point 6 de l'Annexe de l'APE relative aux droits de douane sur les produits originaires des pays ACP visés.

Insuffisances et opportunités : Mise en œuvre du partenariat Afrique-UE pour le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures

Veronika Tywuschik et Stéphanie Colin

Plus d'une année et demie s'est écoulée depuis l'adoption de la Stratégie conjointe UE-Afrique par l'Union européenne et les Chefs d'État africains lors du Sommet de Lisbonne de décembre 2007. Les principaux objectifs de la Stratégie sont de promouvoir le dialogue politique, renforcer les liens institutionnels et relever les défis communs à travers un partenariat d'égal à égal. C'est la première enceinte où l'Afrique est traitée comme une entité unique, où l'accent est mis sur l'appropriation et la responsabilité conjointes (y compris dans la mise en œuvre) et qui implique des acteurs non-étatiques dans son dispositif institutionnel et son fonctionnement.



Qu'est-ce qui a été réalisé jusqu'ici par la Stratégie ? A-t-elle contribué de manière positive au dialogue UE-Afrique sur le commerce et les questions liées au commerce ? Une revue à mi-parcours doit être conduite cet automne et approuvée le 14 octobre 2009 par la Troïka ministérielle. Afin de stimuler le débat, cet article donne un bref aperçu des progrès réalisés à ce jour dans le partenariat pour le Commerce, l'intégration régionale et les infrastructures (Trade, Regional Integration and Infrastructure - TRII) – un des huit partenariats thématiques de la Stratégie¹ - et examine certaines des potentialités qu'il recèle.²

Situation actuelle

En décembre 2007, les Chefs d'État ont adopté un Plan d'action qui spécifie trois actions prioritaires convenues conjointement pour le partenariat sur le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures :

- Soutenir l'agenda de l'intégration régionale
- Renforcer les capacités africaines dans le domaine des règles, des normes et du contrôle sur la qualité
- Mettre en œuvre le partenariat UE-Afrique sur les infrastructures.

Depuis son adoption, les discussions ont porté sur la définition de structures appropriées pour la Stratégie conjointe telles que les Groupes de travail européen et africain – composés des États membres, du Conseil européen et de la Commission européenne - et les Groupes conjoints d'experts – composés des Groupes de travail européen et africain, ainsi que de la société civile, du Parlement européen et du Parlement panafricain – qui ont finalement été approuvées en septembre 2008 par la Troïka ministérielle. Une fois les structures en place et opérationnelles³, les discussions lors des réunions de la Stratégie conjointe ont commencé en novembre 2008 à s'orienter davantage sur le contenu, et en particulier sur la recherche de résultats concrets et rapides au niveau des trois actions prioritaires.⁴ La dernière réunion de la Troïka ministérielle en avril 2009 a approuvé la feuille de route de mise en œuvre préparée par les Groupes conjoints d'experts qui énonce les priorités, les projets, le calendrier, ainsi que les sources de financement du

partenariat. La prochaine étape sera d'affiner la feuille de route, de s'attaquer aux insuffisances, de se rapprocher des parties prenantes et d'entreprendre une évaluation à mi-parcours des partenariats respectifs. Pour ce faire, le partenariat doit surmonter divers défis liés au processus de contrôle et de mise en œuvre.

Défis et recommandations

Les experts n'ont pas accordé au processus de la Stratégie conjointe un intérêt aussi vif que celui initialement escompté. De plus, bien que le partenariat sur le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures soit en mesure de faire valoir des progrès dans certains domaines, ces 'réussites' ont reposé essentiellement sur des initiatives préexistantes qui ont été incorporées à la Stratégie conjointe, telles que le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures. La mise en œuvre du partenariat a soulevé la question de la valeur ajoutée de sa contribution au dialogue actuel Afrique-UE dans les domaines du commerce et de l'intégration régionale et à travers les cadres Afrique-UE existants. La capacité à surmonter ces difficultés sera signe d'un potentiel effectif pour le partenariat TRII.

1. Accroître la participation

Les acteurs européens et africains reconnaissent que pour générer davantage de résultats tangibles il est essentiel d'accroître la participation des parties prenantes à la Stratégie, en particulier celle des États membres et des Communautés économiques régionales (CER). Ceci est crucial pour la Stratégie conjointe, en particulier aux premiers stades de sa mise en œuvre.

Le partenariat TRII montre une certaine évolution positive par rapport à d'autres partenariats. C'est le seul partenariat de la Stratégie avec un co-président issu d'Afrique subsaharienne (Afrique du Sud) et comptant parmi ses membres des Ministres d'États membres européens et africains issus d'autres ministères que ceux des Affaires étrangères et du Développement. En outre, plus de la moitié des participants au dernier Groupe conjoint d'experts du partenariat TRII étaient africains, ce qui montre l'intérêt que les acteurs africains manifestent à ce partenariat en particulier. Il y a

encore un potentiel d'augmentation de la participation, à partir du moment où les États membres auront une idée plus claire de leurs rôles et de l'intérêt à participer au partenariat TRII.⁵ Ceci est particulièrement le cas pour les États membres de l'UE car les questions liées au commerce traitées relèvent de la compétence de la Commission européenne et non de celle des États membres européens pris individuellement. Les organisations de la société civile (OSC) participent dans une certaine mesure aux Groupes de travail et aux Groupes conjoints d'experts européens et africains, mais leur représentativité et leur participation effective pourrait être rehaussée davantage, une fois que la résistance des États membres africains et les problèmes internes rencontrés par le Groupe directeur des organisations africaines et européennes de la société civile seront surmontés.

Bien que la présence de certaines parties prenantes impliquées dans le partenariat TRII telles que les États membres et les responsables de la CE semble relativement importante, certains acteurs ont fait part de leurs préoccupations au sujet du niveau d'expertise dans les réunions. À l'avenir, le débat au sein du partenariat gagnera grandement en qualité si, conformément aux lignes directrices sur les Groupes conjoints d'experts adoptées conjointement, il attire davantage de participants ayant des compétences dans les secteurs des actions prioritaires, plutôt que des diplomates⁶. Ceci permettra une pleine mise en œuvre du Plan d'action car les discussions se concentreront davantage sur les questions de fond du partenariat. Il reste toutefois à voir dans quelle mesure les aspects techniques du Plan d'action et de la feuille de route seront pris en compte de façon plus systématique dans un futur proche, si la plupart des initiatives se situent techniquement en dehors du partenariat TRII.

Paradoxalement, seul une CER était représentée lors de la dernière réunion du Groupe conjoint d'experts. Les efforts déployés actuellement par les acteurs africains et européens pour accroître l'information disponible, avec notamment le lancement d'un site web,⁷ d'un intranet, ainsi que des efforts de contacts directs avec les CER,

devraient être soutenus et renforcés, car l'information n'a pas encore pleinement atteint tous les acteurs pertinents, notamment les États membres et les CER au niveau régional.⁸ Peu sont conscientes de son existence. La décision récente d'établir des contacts plus systématiques avec les CER grâce à la nomination d'une personne de référence,⁹ ainsi que les efforts actuels de la Commission européenne en vue de mieux informer les Délégations de la CE en Afrique, en particulier celles qui ont des bureaux régionaux dans les CER, offrent des possibilités d'amélioration.

La participation limitée des CER au partenariat TRII pourrait être due à l'intérêt limité qu'elles éprouvent pour le partenariat TRII, qui, dans sa forme actuelle, n'est pas encore perçu comme étant directement pertinent pour elles. Au vu de leurs capacités limitées, il convient de voir si un investissement sérieux des CER dans le partenariat pourrait être encouragé par une concentration sur les questions les plus proches de leurs propres priorités et processus, et par l'identification des domaines de complémentarité potentiels correspondants. S'il s'avère que le manque de capacité pose problème, un soutien financier pourrait également aider à exploiter le potentiel de leur plus grande contribution dans la définition des agendas sur le commerce et l'intégration régionale du partenariat TRII.

2. Garantir la complémentarité entre les cadres UE-Afrique existants

Pour être pertinent, le partenariat TRII devrait générer des synergies accrues entre les processus d'intégration régionale en Afrique et les APE¹⁰, le Partenariat euro-méditerranéen et les accords commerciaux bilatéraux. L'appui à l'intégration régionale à travers les APE est, en outre, un objectif de la CE, énoncé dans sa communication d'octobre 2008 sur l'intégration régionale.¹¹

Toutefois, ces questions ont été, jusqu'ici, délibérément évitées dans les discussions du partenariat TRII. Le dialogue politique et technique sur les APE et sur les programmes de soutien au développement des APE, qui est souvent un sujet assez sensible et parfois litigieux, a eu lieu directement avec les groupes régionaux et les pays concernés. Ceci est compréhensible dans l'optique des négociations commerciales. Cependant, le commerce et l'intégration régionale étant des éléments fondamentaux du partenariat TRII, un défi majeur pour le partenariat serait de parvenir à mieux articuler les liens et les domaines de complémentarité entre les processus existants au niveau sous-régional en Afrique, les APE et les activités menées au niveau continental.¹²

Le cadre de la Stratégie conjointe pourrait jouer un rôle de coordination entre ces processus existants en offrant une plateforme d'échange d'expériences et de connaissances entre les pays d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne sur les initiatives d'intégration régionale en cours. De plus, les synergies au niveau des besoins en renforcement des capacités pour la mise en œuvre des processus d'intégration régionale et des accords commerciaux pourraient être mieux identifiées et liées de manière explicite aux évaluations des besoins qui sont en cours dans le contexte des APE.

Encadré 1

Des exemples spécifiques liés aux trois actions prioritaires peuvent être fournis à titre d'illustrations.

Concernant la première action prioritaire 'Soutien à l'intégration régionale africaine', les paquets régionaux d'Aide pour le commerce financés dans le cadre des programmes indicatifs régionaux du 10ème Fonds de développement européen (FED) sont considérés comme un progrès dans la mise en œuvre de la première action prioritaire. Il y aurait lieu, de plus, de rendre plus explicite la dimension conjointe du Programme d'intégration minimale (PIM) présenté en mai 2009 par la Commission de l'Union Africaine et approuvé comme activité clé de la mise en œuvre de l'action prioritaire sur l'intégration régionale. De même, parmi les activités en cours au sein de la seconde action prioritaire, des formations à l'échelle de l'Afrique sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont assurées à travers une initiative existante de la CE : l'initiative 'Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres en Afrique' ('Better training for Safer Food Initiative'). Enfin, l'action prioritaire pour les infrastructures, actuellement la plus avancée des trois en termes de mise en œuvre, repose sur un mécanisme préexistant (Le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures). Des fonds d'un montant de 147 millions d'euros ont été engagés, 8 projets majeurs ont été approuvés et 10 millions d'euros du 9ème FED ont été consacrés au soutien à la phase de démarrage.

Une nouvelle initiative qu'il convient toutefois de noter et de suivre en termes de valeur ajoutée potentielle est la décision incluse dans la feuille de route d'établir un nouveau programme de renforcement des capacités en matière de développement et de gestion des politiques économiques.

3. Clarifier davantage la valeur ajoutée apportée par le partenariat

A terme, les avantages du partenariat TRII dépendront de la valeur ajoutée effective qu'il apportera aux processus en cours. Les acteurs en Afrique et en Europe, au-delà des Commissions de l'UA et de l'UE, pourront faire preuve de plus d'optimisme une fois que les contributions spécifiques de la Stratégie conjointe dans les domaines visés seront mieux définies et articulées. Pour ce faire, il y a lieu d'adopter une approche pragmatique mais néanmoins ambitieuse.

Un examen plus attentif de la feuille de route actuelle révèle que les actions prioritaires reposent essentiellement sur des initiatives existantes, extérieures à la Stratégie conjointe (voir Encadré 1). De plus, les ressources financières allouées aux activités et les arrangements institutionnels liés au partenariat TRII seront plus susceptibles d'être gérées à travers des cadres existants tels que l'Accord de partenariat de Cotonou.

Le projet de feuille de route du partenariat TRII pourrait bénéficier d'une définition plus poussée de certaines activités concrètes dans les domaines de dialogue, tels que le soutien aux efforts de l'UA et des CER en matière de meilleure coordination et rationalisation des processus d'intégration régionale en Afrique, et l'échange d'expériences en matière de mise en œuvre des accords de libre-échange avec l'UE en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne ; la coordination des exercices de surveillance des APE au niveau sous-régional ; et l'adaptation du soutien de l'UE à l'intégration régionale en Afrique (à travers les Programmes indicatifs régionaux et les paquets d'Aide pour le commerce). La pertinence ultime du partenariat TRII dépendra de sa capacité à devenir à l'avenir une plateforme utile pour le dialogue UE-Afrique sur ces questions liées au commerce et à l'intégration. Sinon, il restera un exercice technocratique essentiellement stérile, peu susceptible de susciter un véritable intérêt en Afrique et en Europe.

Auteur

Veronika Tywuschik et Stéphanie Colin travaillent au Centre européen des Politiques de Gestion du Développement (ECDPM).

Notes

- 1 Paix et sécurité, gouvernance démocratique et droits humains, commerce, intégration régionale et infrastructures, Objectifs du Millénaire pour le développement, énergie, changements climatiques, migration, mobilité et emploi, science, société de l'information et espace.
- 2 Une discussion plus détaillée sur le partenariat commerce, intégration régionale et infrastructures (TRII) est à paraître dans un Document de synthèse de l'ECDPM. Nous vous saurions gré de vos commentaires et suggestions. (sb@ecdpm.org).
- 3 Pour une description du cadre institutionnel, voir : Tywuschik, V. et A. Sheriff (2009), Bayon Structures? Reflections on the Implementation of the Joint Africa-EU Strategy, ECDPM Discussion Paper 87. Maastricht: ECDPM. <http://www.ecdpm.org/dp87> et Walker, A. et S. Colin (2009), The Africa-EU Partnership on Trade, Regional Integration and Infrastructure: Current state of affairs, ECDPM Background Note http://www.acp-eu-trade.org/library/library_detail.php?library_detail_id=5057&doc_language=Both
- 4 Pour davantage de détails sur les événements passés, voir www.europafrika.org et le tableau en annexe de Walker et Colin (2009).
- 5 Cette question 'n'est pas propre au partenariat Commerce, intégration régionale et infrastructures. Voir par exemple sur le partenariat Paix et sécurité, Elowson. C. 2009. The Joint Africa-EU Strategy-A study of the Peace and Security Partnership. <http://europafrika.files.wordpress.com/2009/06/jaes-ps-foir2736.pdf>
- 6 Approuvé par la Troïka ministérielle Afrique-UE, novembre 2008.
- 7 <http://africa-eu-partnership.org>
- 8 Les CER sont peu informés sur la Stratégie conjointe Afrique-UE au niveau régional, alors que certains contacts ont été établis avec les bureaux de liaison des CER à Addis.
- 9 Certains éléments positifs peuvent déjà être soulignés. Facilité par l'ECDPM, l'IRCC, par exemple, représentant officiellement la COMESA, la CAE, l'IOC, l'IGAD et la SADC, a manifesté son intérêt pour participer aux futures réunions conjointes de la Stratégie conjointe Afrique-UE, lors de la 18ème Réunion régionale de Nairobi. L'IRCC a décidé d'incorporer la mise en œuvre de la Stratégie conjointe dans son programme de travail pour 2010.
- 10 Plan d'action pour le Partenariat Afrique-UE sur le commerce, l'intégration régionale et les infrastructures, décembre 2007 : Communiqué de la 10ème Réunion de la Troïka ministérielle, septembre 2008.
- 11 Version anglaise : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Communication_on_Regional_Integration_COM-2008-604_en.pdf
- 12 Le Parlement européen a également attiré l'attention sur la question de la cohérence dans le Rapport Maertens, One Year after Lisbon: the Africa-EU partnership at work, Report Maertens, 19 février 2009, 'la Stratégie conjointe devrait également prendre en compte les questions qui, bien qu'appartenant formellement à une architecture institutionnelle différente, ont une influence profonde sur l'avenir de l'Afrique, et qui déterminent les relations entre les deux continents'.

Aperçu sur l'OMC

Le Canada menace de saisir l'OMC sur l'interdiction européenne du commerce des produits dérivés du phoque

Dans un contexte de forte pression populaire, les Ministres européens des Affaires Étrangères ont convenu d'interdire l'importation de produits dérivés du phoque lors d'une réunion tenue en juillet. Saluée comme une victoire par les groupes de défense des droits des animaux, l'interdiction a suscité de vives critiques au Canada, qui déclare que l'embargo viole les règles du commerce international. La chasse aux phoques annuelle au Canada est la plus grande chasse au monde et fait partie intégrante de l'économie de certaines zones côtières canadiennes.

L'interdiction s'appliquerait à toutes les marchandises contenant des produits dérivés du phoque tels que la fourrure, la viande et les compléments alimentaires à base d'oméga 3 fabriqués à partir d'huile de phoque. La réglementation contient toutefois une exemption pour les produits du phoque issus de la chasse traditionnelle dans les communautés inuites d'Alaska, du Canada, du Groenland et de Russie. L'expédition de produits dérivés du phoque à travers les pays membres de l'UE n'est pas interdite.

Aucun pays n'a voté contre la proposition faite lundi matin, bien que le Danemark, la Roumanie et l'Autriche se soient abstenus. Le Parlement européen avait adopté l'interdiction en mai à 550 voix pour et 49 voix contre.

L'annonce du vote a suscité de vives réactions à Ottawa qui a fait part de son intention de saisir l'Organe de règlement des différends (ORD) sur cette question. La demande de consultations auprès de l'ORD signale que le Canada initiera des consultations bilatérales sur la question. Si ces discussions n'aboutissent pas à une solution avant 60 jours, Ottawa aura le droit de lancer un appel officiel pour demander à l'OMC de statuer sur la question.

À la veille du vote de l'UE, le Ministre canadien du commerce, Stockwell Day, et le Ministre de la pêche et des océans, Gail Shea, avaient exhorté les Ministres européens à rejeter l'interdiction en notant que la pêche aux phoques était légale au Canada, effectuée de manière durable et exercée sans cruauté. Ils ont accusé l'UE de se plier aux exigences de groupes d'intérêt particuliers et ont fait valoir que la décision commerciale devrait être fondée sur des données scientifiques. Ils ont indiqué que l'interdiction devrait inclure une clause d'exemption pour les pays qui se conforment aux lignes directrices établies par l'UE elle-même en matière humanitaire, scientifique et environnementale.

L'UE a cependant indiqué qu'il n'était pas possible d'ignorer les préoccupations de l'opinion publique suscitées par la chasse aux phoques.

Lamy signale que peu de progrès ont été réalisés dans les discussions sur la propriété intellectuelle

Les Membres de l'OMC restent profondément divisés sur les questions relatives à la propriété intellectuelle qui sont d'une importance cruciale pour les négociations du Cycle de Doha, a déclaré Pascal Lamy fin juillet lors d'une consultation informelle ouverte à l'ensemble des Membres. En dépit de l'engagement actif de Lamy dans les négociations depuis mars, les Membres restent divisés sur des questions de fond. Ils sont même divisés sur le point de savoir si le cycle actuel de négociations commerciales dispose d'un mandat pour aborder certaines des questions relatives à la propriété intellectuelle dans le cadre de « l'engagement unique » à conclure les négociations sur tous les points du Cycle de Doha.

Deux questions en particulier ont envenimé les discussions au sein du Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) : l'application du niveau de protection élevée actuellement accordé aux indications géographiques pour les vins et spiritueux à l'ensemble des produits ; l'amendement ou non de l'Accord sur les ADPIC pour exiger des demandeurs de brevets qu'ils divulguent l'origine des ressources génétiques ou connaissances traditionnelles contenues dans leurs inventions, qu'ils démontrent qu'ils ont reçu l'autorisation d'utiliser les matériels et les connaissances et qu'ils démontrent également qu'ils partagent les bénéfices avec les propriétaires d'origine.

Les questions ont grandement divisé les Membres de l'OMC en deux camps. En juillet l'an dernier, une coalition de plus de 100 pays développés et en développement – dont l'UE, le Brésil, l'Inde, de nombreux pays africains et la Suisse – ont formulé un 'projet de modalités' qui préconise d'inclure l'extension de la protection IG accordée aux vins et spiritueux à tous les produits dans les discussions de Doha, ainsi qu'un amendement à l'Accord sur les ADPIC afin de prendre en compte la question de la 'divulgence de l'origine' et de rendre l'Accord compatible avec la Convention relative à la diversité biologique. Le groupe s'est toutefois heurté à une autre coalition – comprenant l'Argentine, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis – qui s'oppose à ces modalités pour des raisons de fond et de procédure.

Depuis mars, Lamy a mené quatre consultations informelles avec un groupe restreint de 17 membres de l'OMC représentatifs des principaux camps dans ce débat. En dépit de l'absence de progrès dans les discussions, Lamy a continué à faire preuve d'un optimisme modéré car les consultations ont permis de mieux définir les divergences, et a exhorté les Membres à continuer de se concentrer sur ce qui est « réalisable en pratique ». La prochaine consultation que Lamy tiendra avec le groupe de 17 pays aura lieu le 8 octobre.

Le Canada et l'UE font la paix dans le différend sur les biotechnologies

Le Canada et l'Union européenne ont récemment mis fin à un différend commercial sur les restrictions de Bruxelles aux importations de produits génétiquement modifiés (OGM). En échange de l'abandon de la plainte du Canada devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, l'UE a accepté la tenue de rencontres biannuelles avec les autorités canadiennes pour débattre des questions ayant trait au commerce des OGM. Les deux parties notifieront cette solution mutuellement acceptée à l'OMC.

Le Canada – avec les États-Unis et l'Argentine – a lancé devant l'ORD en mai 2003 deux procédures de contestation des restrictions européennes à l'importation d'OGM.

La plainte canadienne portait sur le canola (type de colza), un produit précédemment interdit par l'UE en tant que produit OGM. La question du canola avait été résolue en mars de cette année, lorsque Bruxelles avait approuvé la dernière semence génétiquement modifiée de canola utilisée par les fermiers canadiens, selon Trish Jordan, une porte-parole de Monsanto Canada. Ottawa a depuis lors consulté les semenciers et les fermiers sur l'avenir de cette plainte.

Le Canada et d'autres pays font pression sur l'UE depuis 1998 pour qu'elle accepte les produits alimentaires génétiquement modifiés, mais la division Commerce de la Commission européenne se heurte encore à la résistance de certains États Membres. Des enquêtes montrent également que les consommateurs européens sont opposés aux OGM, par crainte de risques sur la santé et du développement de 'super mauvaises herbes' résistantes aux herbicides.

Bien que Bruxelles maintienne une position ferme face aux OGM en général, son accord avec Ottawa laisse peut-être entendre qu'elle est prête à prendre en considération les produits OGM au cas par cas, comme ce fut le cas avec l'approbation en juillet 2004 des importations de maïs OGM de Monsanto. Le règlement du différend avec le Canada n'implique pas que l'UE modifie ses politiques, mais plutôt qu'elle reste ouverte à un échange d'informations visant à éviter les obstacles au commerce.

Les discussions entre l'UE et les États-Unis et l'Argentine se poursuivent.

Ces informations sont un résumé de Bridges Weekly Trade News Digest et de Bridges Trade BioRes produits par ICTSD.

Le point sur les négociations APE

Aurelie Walker¹

Les Bahamas poursuit les négociations pendant la mise en œuvre de l'APE CARIFORUM

Après avoir signé un APE avec la Commission Européenne le 15 octobre 2008, le gouvernement de les Bahamas avait bénéficié d'une période supplémentaire de six mois pour mettre au point son offre relative aux services. Bien que la partie de l'APE relative aux biens soit finalisée et signée, la CE poursuit le travail avec les autorités de les Bahamas afin de parachever la négociation des engagements en matière de services et d'investissement.

“

Les signataires de l'APE interimaire SADC restent concentrés sur sa mise en œuvre, sa notification à l'OMC ainsi que sa ratification. ”

Les pays SADC signataires de l'APE interimaire vont de l'avant

Malgré les lourdes critiques de la part des autres membres de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) à l'égard du Botswana, du Lesotho et du Swaziland qui ont signé l'APE intérimaire en même temps que le Mozambique en juin 2009, ceux-ci restent concentrés sur la mise en œuvre de l'APE intérimaire, sa notification à l'OMC ainsi que sa ratification. Les négociations sur les questions en suspens se poursuivent, et les représentants régionaux ont réaffirmé leur volonté de tenir des négociations à l'avenir afin de conclure un APE complet couvrant le commerce des services, l'investissement et les questions liées au commerce. Les pays SACU se disent préoccupés par le fonctionnement de l'union douanière. Lors du Forum d'Afrique australe sur le commerce, Xavier Carim, le Directeur adjoint du service commerce international du Département du commerce et de l'industrie d'Afrique du Sud, a réaffirmé que le contrôle des douanes et des règles d'origine devra être renforcé dans la région, car certains pays SACU seulement ont signé l'APE intérimaire avec la CE. La Namibie et l'Afrique du Sud ont fait des propositions visant à étudier des alternatives à l'APE avec la CE. La principale inquiétude de la CE est de maintenir une cohérence au niveau régional et d'éviter la fragmentation régionale. Les deux parties ont accepté de se rencontrer de nouveau en septembre.



La société civile namibienne soutient la prudence du gouvernement vis-à-vis de l'APE

Les organisations de la société civile de Namibie se rallient à la décision du gouvernement de ne pas signer l'APE intérimaire dans sa forme actuelle. Ces groupes font pression sur le gouvernement pour que celui-ci reste ferme jusqu'à ce que la CE fasse des concessions commerciales par écrit en faveur de la protection des industries naissantes, de la sécurité alimentaire, des taxes à l'export et de la libre circulation des marchandises. NANGOF, le forum qui rassemble les organisations non-gouvernementales de Namibie, récolte actuellement des signatures en faveur d'une déclaration commune ferme sur l'APE, dans laquelle elles expriment leurs inquiétudes sur des questions majeures irrésolues, ainsi que sur la menace qui pèse sur l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) maintenant que le Lesotho, le Botswana et le Swaziland ont signé l'APE intérimaire².

La Communauté d'Afrique de l'Est reporte la signature de l'APE

L'Accord de partenariat économique cadre (APEC) initial prévoit la clôture des négociations pour un APE CAE-CE complet au 31 juillet. Toutefois, l'APEC lui-même est paraphé mais n'a pas encore été signé, ce qui rend la date limite pour un APE complet caduque. Les pays de la CAE affirment qu'ils aimeraient arriver à un accord sur les questions litigieuses en suspens avant la signature de l'APEC. « Les négociations sur

les APE devaient en principe être closes au 31 juillet, mais ce ne sera pas possible car l'UE cherche à intégrer d'autres questions liées au commerce », a déclaré Mary Nagu, la ministre tanzanienne du commerce lors de la présentation du budget de son ministère. Elle a affirmé que les questions en suspens incluait les marchés publics, l'environnement et le développement durable. Nagu a dit que « Les États membres de la Communauté d'Afrique de l'Est, y compris la Tanzanie, ne sont pas d'accord sur l'incorporation de ces points, qui n'ont pas encore été acceptés dans le cadre de l'Organisation mondiale pour le commerce »³.

Les groupes commerciaux et d'entreprises sont d'accord pour intensifier le rôle du secteur privé dans l'APE CAE-CE

L'East African Business Council (EABC) et la Facilité TradeCom ont convenu de travailler ensemble afin de renforcer le rôle du secteur privé d'Afrique de l'Est dans les négociations pour l'Accord de partenariat économique Communauté d'Afrique de l'Est-Commission Européenne. D'après les termes du partenariat, l'EABC gèrera un programme visant à sensibiliser davantage le secteur privé aux négociations pour l'APE CAE-CE, mais aussi à renforcer sa participation dans la formulation des politiques commerciales⁴.

Les pays de l'AfOA s'apprentent à signer un APE intérimaire

Les pays de l'Afrique orientale et australe (AfOA-ESA en anglais), c'est-à-dire Madagascar, Maurice, les Seychelles et le

(Suite page 14)

Suite de la page 13

Zimbabwe ont signé un APE intérimaire avec la CE le 29 août⁵. Les Comores et la Zambie signeront à une date ultérieure. Le groupe AfOA a travaillé avec la CE pendant l'été et un accord pourrait être conclu très prochainement sur certaines questions litigieuses persistantes. La région AfOA a convenu de signer l'APE intérimaire tel qu'il a été paraphé et de conserver ainsi tous les progrès réalisés lors des négociations. Les pays AfOA recevront de la part de la Commissaire européenne au commerce une garantie politique que tout accord conclu sera intégré dans l'APE complet, évitant ainsi de devoir modifier le texte de l'APE intérimaire. Les deux parties ont convenu de poursuivre les négociations sur les questions litigieuses en suspens pendant les négociations de l'APE complet. La conclusion de l'APE complet était initialement prévue pour la fin du mois d'octobre 2009. Une rencontre ministérielle a eu lieu avant la signature de l'APE intérimaire afin que la Commissaire européenne au commerce, Catherine Ashton, et les Ministres AfOA se mettent d'accord sur le calendrier et le contenu de l'APE complet, en vue de finaliser les négociations.



La nouvelle offre d'accès au marché de l'Afrique de l'Ouest

Une session de négociations entre les experts techniques régionaux et les hauts représentants de la CE et de l'Afrique de l'Ouest a eu lieu à Dakar du 16 au 23 juillet. Les négociateurs ont fait de grands progrès dans un certain nombre de domaines, y

compris le programme de l'APE pour le développement (PAPED) et les règles d'origine⁶. Les négociateurs ont approuvé la convergence rapportée par le Comité technique mis en place pour étudier la nouvelle proposition de la CE de coopérer à la mise en œuvre de l'aspect développement des APE et ont pris note des différences restantes. Ils ont demandé aux experts de poursuivre les consultations afin d'atteindre un consensus sur les propositions et de le leur soumettre lors de la prochaine séance de négociations.

Lors de la réunion, les négociateurs d'Afrique de l'Ouest ont présenté une nouvelle offre d'accès au marché qui prévoit la libéralisation de 63,12 % du commerce sur une période de 25 ans (2010-2034). Les négociateurs de la CE ont « pris note » de la nouvelle proposition en indiquant que l'amélioration était marginale et que cette offre ne favoriserait pas le développement économique de la région. Quant à la clause de la NPF, les parties ont réaffirmé leur engagement de s'attaquer à cette question sur la base de la méthodologie convenue par les négociateurs en chef. La clause sera formulée de manière à refléter les principes de réciprocité, et elle sera appliquée au cas par cas. La région a soumis un projet de texte à la CE, dont la CE a pris note. Les deux parties ont convenu de poursuivre les négociations afin de trouver une formulation qui leur soit satisfaisante.

Les deux parties ont également reconnu l'importance des taxes régionales pour le fonctionnement de l'UEMOA et de l'ECOWAS et ont convenu de la nécessité de préserver ces ressources. Une étude juridique commune sur la nature des taxes sera menée afin de formuler le texte de l'accord de manière adéquate. Le prochain cycle de négociations techniques est programmé pour le 21 septembre.

Dans le cadre de son Comité de l'APE, le Comité ministériel de suivi d'Afrique de l'Ouest a recommandé à la Côte d'Ivoire de considérer un report du début de la libéralisation d'au moins un an afin de s'assurer que des règles d'origine appropriées sont mises en place. La Côte d'Ivoire est le seul membre de l'union douanière de l'UEMOA à commercer avec la CE selon les termes de l'APE. Les règles d'origine doivent être mises en place afin d'éviter une déviation du commerce, car le pays contracte des engagements de libéralisation envers la CE sans le reste de l'union douanière.

L'Afrique de l'Ouest et la CE font des progrès sur les règles d'origine, mais le poisson reste un point controversé

Les groupes d'experts sur les règles d'origine de l'Afrique de l'Ouest et de la CE se sont réunis à Dakar les 20 et 21 juillet derniers. Un accord a été atteint sur 10 chapitres et rubriques pour les produits agricoles des chapitres 2 à 23. De même, en ce qui concerne les produits industriels, les parties ont négocié les rubriques des chapitres 32 à 94. Un accord a été atteint sur les chapitres et rubriques ex 3404, ex 3922 à 3926, 69. Dans le cas de produits contenant du sucre, les parties ont convenu de poursuivre les discussions lors de futures réunions. Les discussions sur les poissons et crustacés des chapitres 3 et 16 n'ont pas eu lieu. Toutefois, la CE a présenté une nouvelle « offre sur le poisson » lors de la réunion. En retour, celle-ci a demandé à l'Afrique de l'Ouest de retirer toutes ses autres demandes relatives au poisson déjà soumises. Ceci n'a pas été accepté par le groupe et, comme tel, les deux parties ont convenu de poursuivre les discussions sur les questions liées au poisson afin de permettre aux négociations d'avancer.



La Papouasie-Nouvelle-Guinée éliminera les droits de douanes sur 88 % de ses marchandises et Fidji sur 87 % des importations de l'UE au cours des 15 prochaines années.



Les négociations pour l'APE avec l'Afrique centrale restent au point mort

Les progrès dans la région CEMAC dépendent de la finalisation de la réorganisation interne du secrétariat de la CEMAC. Ce processus reste à achever et par conséquent, aucun progrès n'a été accompli.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée signe un APE intérimaire

Le 30 juillet, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a signé un APE intérimaire à Londres. Fidji, le seul autre membre des 14 pays qui composent le Forum des Îles du Pacifique à négocier avec la CE pour parapher l'APE intérimaire, prétend qu'il lui fallait plus de temps pour finaliser ses procédures nationales, et par conséquent, n'a pas encore signé. L'accord se concentre sur le commerce de biens et inclut des clauses importantes sur les règles d'origine pour le secteur de la

Eclairage sur les Négociations

Calendrier et publications

ACP-UE

	Septembre	18	2ème réunion de négociations ACP-CE du Groupe sur la Révision de l'Accord de Cotonou, Bruxelles
2-8	Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), Kinshasa, RDC	21-26	Négociations techniques UE-Afrique de l'Ouest (à confirmer)
3-4	Conférence annuelle du Centre du Droit commercial pour l'Afrique (TRALAC), Le Cap, Afrique du Sud	22-23	Réunion du Groupe de l'Organisation des Etats des Caraïbes de l'Est (OECS) chargé des négociations commerciales, Sainte-Lucie
7-11	Atelier régional par la CEDEAO et Formations sur les OMD, Abuja, Nigéria	23-25	Réunion des territoires d'Outre-mer sur l'APE CARIFORUM-UE, Martinique
11	Sommet UE-Afrique du Sud, Afrique du Sud (à confirmer)	24-25	Réunion régionale tripartite entre l'AfOA, CAE, SADC, Lusaka, Zambie
16-18	Atelier de l'OIT/CARICOM sur les négociations commerciales internationales, les accords de libre échange et l'agenda sur le travail décent, Port d'Espagne, Trinité-et-Tobago	28-29	Sommet du Business Forum UE-Afrique (avec le Commissaire De Gucht), Nairobi, Kenya (à confirmer)

OMC

6	Septembre	Journée portes ouvertes à l'OMC
14-15	Comité du commerce et du développement – Session spécifique sur les ACR	
15-16	Comité des accords commerciaux régionaux	
22	Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances	
24	Comité de l'agriculture	
25	Organe de règlement des différends	
28-30	Forum public de l'OMC 2009 – Problèmes mondiaux solutions mondiales : Vers une meilleure gouvernance mondiale	
5-9	Octobre	Conseil du commerce des services
7+9	Organe d'examen des politiques commerciales - Chili	
8	Comité du budget, des finances et de l'administration	

Publications Retrouvez les documents sur www.acp-eu-trade.org/ressources

Décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire de l'accord de partenariat intérimaire entre la Communauté européenne, d'une part, et les États du Pacifique, d'autre part, Conseil de l'Union européenne, 26 juin 2009, <http://register.consilium.europa.eu>

Benchmarking EPA between EU and ECOWAS, Ken Ukaocha, Mike Kwanashie, NANTS, July 2009, www.acp-eu-trade.org

The Cotonou Partnership Agreement between the European Union (EU) and African Caribbean and Pacific (ACP) countries, Maria van Reisen, EIPA Report on the Cotonou Agreement and the Right to Development, 5 May 2009, www2.ohchr.org

The Reform of the EU Sugar Trade Preferences toward Developing Countries in Light of the Economic Partnership Agreements, Elisabetta Gotor, The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Vol. 10 Number 2, Summer 2009, www.esteyjournal.com

Comparing Safeguard Measures in Regional and Bilateral Agreements, Paul Kruger, Willemien Denner and JB Cronje, ICTSD Issue Paper No. 22, June 2009, ictsd.net

Triggers, Remedies, and Tariff Cuts: Assessing the Impact of a Special Safeguard Mechanism for Developing Countries, Jason Grant, Karl Meilke, The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Vol.10 Number 1, Winter 2009, www.esteyjournal.com

Liberalisation of Trade in Primary Agricultural Commodities: Expected Effects on Food Processing FDI, Pascal Ghazalian, Ryan Cardwell, The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Vol. 10 Number 1, Winter 2009, www.esteyjournal.com

European Food Safety Regulation and the Developing Countries: Regulatory Problems and Possibilities, Morten Broberg, DIIS Working Paper, 2009, www.diiis.dk

Aid for Trade: Matching Potential Demand and Supply, Richard Newfarmer, Elisa Gamberoni, Policy Research Working Paper 4991, July 2009, www-wds.worldbank.org

How would a WTO agreement on bananas affect exporting and importing countries?, Giovanni Anania, ICTSD Issue Paper No.21, June 2009, www-wds.worldbank.org

Food for the Hungry Position Paper on the Food Crisis, APRODEV Position Paper on the Food Crisis, March 2009, www.aprodev.net

Economic Report on Africa 2009: Developing African Agriculture through Regional Value Chains, UNECA, African Union, June 2009, www.uneca.org

The Impact of the Global Financial Crisis on Mining in Katanga, Jeroen Cuvelier, IPIS, 14 July 2009, www.ipisresearch.be