

Institut des Relations Internationales du Cameroun

Conférence sur le thème :

**« Enjeux et Actualité du Partenariat Commercial
entre l'UE et les pays ACP »**

Achille BASSILEKIN
Sous- Secrétaire Général du Groupe des Etats ACP

**Chef du Département du Développement Economique durable et du
Commerce**

Yaoundé le 8 mai 2013

Contexte

L'objet de cette réflexion porte sur les enjeux et l'actualité du partenariat commercial entre les pays ACP et l'Union Européenne, deux groupes de pays liés par une histoire plurielle et dont la relation reste soumise à l'impératif d'adaptation aux évolutions du monde contemporain. Le partenariat ACP-UE reste dans le champ des relations internationales l'Accord de coopération au développement le plus important par le nombre d'acteurs qu'il mobilise, avec 80 pays du Sud-ACP d'une part et 27 pays du Nord-UE d'autre part. S'il est une réalité imprescriptible dans l'arène des relations internationales, aujourd'hui plus qu'hier où l'économique et le commercial semblent primer sur les autres considérations depuis la « fin de l'histoire » consécutive à l'évaporation communiste, les Etats ou encore les organisations supranationales d'intégration sont essentiellement mus par leurs intérêts. Il n'y a point de place en ce début de XXI^e siècle pour la philanthropie ou des cadeaux sans calculs stratégiques sur les bénéfices et opportunités que doivent générer les investissements consentis, y compris dans le cadre de l'action dite humanitaire.

Il convient donc, chaque fois qu'on entre en interaction avec un acteur tiers, décrypter les enjeux, déterminer ses intérêts et définir des positions y compris la stratégie pour les promouvoir afin de ne pas hypothéquer sa dynamique de développement durable. C'est pourquoi le thème de nos échanges ce jour est une fresque très illustrative de cet environnement international post-idéologique où la compétition pour les marchés captifs, la garantie de l'approvisionnement en matières premières ou en produits semi-transformés et enfin, la recherche de débouchés commerciaux sont devenus plus féroces que jamais. Pour mieux mettre notre sujet en perspective, il faudrait d'abord faire un coup de projecteur sur les acteurs au centre de cette analyse.

Le Groupe ACP, c'est 80 pays disséminés à travers trois continents avec une population totale estimée en 2010 à 932,450.000 habitants (14% de la population mondiale). Le Groupe compte 40 des 49 PMA, 37 petits Etats Insulaires en développement et 12 des pays en développement sans littoral. Leur part dans le PIB Mondial est restée faible sinon le même entre 1975 et 2010 (soit 2%) pendant que leur population doublait sur la même période. S'agissant des investissements directs étrangers en direction des pays ACP, si leur niveau a atteint 6,4% en 1975, il a chuté de moitié pour s'établir à 3,6% en 2010(1) . La faible participation des pays ACP à la production de la richesse mondiale rend donc impérative le recours par leurs pouvoirs publics à la coopération internationale pour répondre aux besoins économiques et sociaux de leurs populations.

1 « La participation des Etats ACP dans le commerce international » Rapport conjoint des Secrétariats de la CNUCED et du Groupe ACP, Genève, oct. 2011

L'Union Européenne (UE), c'est 27 pays avec une population totale estimée en 2010 à 500,400.000 habitants soit 7,3% de la population mondiale. Première économie du monde, c'est le premier exportateur mondial de biens avec des excédents atteignant 188 milliards d'euros et de services qui atteignent 86 milliards d'euros. Si les Etats Unis et l'UE affichent le même poids dans le PIB mondial soit 19% chacun en 2012, l'UE en matière commerciale reste aussi le premier importateur mondial de biens et services. S'agissant des stocks d'investissements directs étrangers, les 27 sont le premier exportateur mondial avec 43% du stock mondial d'investissements à l'étranger suivis par les Etats Unis à 22% ; l'UE c'est aussi la première destination d'investissements directs étrangers avec 35% du total mondial contre 17 % pour les Etats Unis qui occupent la deuxième place.(2)

Il est très clair que nous sommes en présence de deux partenaires dont l'asymétrie est patente en termes de taille, de poids économique et commercial, de rang dans l'échelle du développement humain, et enfin de puissance politique et géostratégique.

L'hypothèse que nous vérifierons tout au long de cet exposé est que l'évolution des relations commerciales entre les pays ACP et l'UE vers des partenariats économiques dont les modalités se négocient à travers les APE participe de la mise en œuvre d'une vision stratégique de l'Europe d'ajuster sa relation avec les pays ACP aux exigences de son rôle comme acteur global, défenseur de la mondialisation, et d'une ambition légitime de consolider son poids dans les échanges mondiaux.

Comment s'est imposée l'idée de cette nécessaire refondation des relations entre les pays ACP et les Communautés Européennes ? Répondre de manière pertinente à cette question requiert que l'on revienne à la genèse du Groupe ACP.

I. Genèse du Groupe ACP et trajectoire d'évolution du partenariat commercial

La politique communautaire de coopération au développement trouve ses origines dans l'association des Pays et Territoires d'Outre-mer à la Communauté dès 1957, à l'issue d'un compromis entre les Etats membres favorables à une approche mondiale du développement dont le chef de file était l'Allemagne, et les Etats membres favorables à une relation Europe-Afrique privilégiée dont le chef de file était la France. La France souhaitait selon son premier ministre de

2 Statistiques tirées du Rapport Schuman sur l'Europe- L'Etat de l'Union 2013, Editions Lignes de Repères, Paris, 476 pages

l'époque, Gaston Deferre, conserver l'indivisibilité de ses territoires douaniers à travers l'unicité de son empire colonial et cet espace commercial était constitué de la métropole, ses colonies et territoires d'Outre-mer alors que l'autre pôle était favorable à une approche indifférenciée d'aide au développement. En bref, le compromis adopté fût celui d'une association répondant à une approche globale, couvrant à la fois le régime commercial et l'aide au développement. Après les 5 premières années du régime d'association prévu par le Traité de Rome, de nombreux pays ACP avaient entre temps accédé à l'indépendance mais les motivations de la coopération n'avaient pas changé. Quelles étaient cependant ces motivations ?

Si certains anciens pays colonisateurs se préoccupent de la préservation de leurs intérêts économiques, commerciaux et géopolitiques dans leurs anciennes colonies surtout dans un contexte dominé par la guerre froide, cette ambition semble coïncider avec les désidératas de la classe dirigeante dans la majorité des jeunes Etats indépendants qui veulent conserver des liens privilégiés avec les anciens colonisateurs et continuer ainsi de bénéficier des préférences commerciales et de l'accès aux financements pour différents projets de développement. Ceci conduira à la poursuite des relations de coopération dans le cadre de deux conventions successives : Yaoundé I de 1963-1969 et Yaoundé II de 1969-1974. Il faut souligner qu'au cours de cette période dite euro-africaine (1957-1974), l'aide s'est essentiellement concentrée sur l'Afrique Noire Francophone.

L'adhésion du Royaume Uni à la Communauté en 1973 aura pour conséquence d'induire une réorientation de la politique communautaire de coopération ce d'autant plus que dès 1974, les préoccupations européennes liées au premier choc pétrolier, à savoir la peur de manquer de matières premières et le souci de préserver des marchés extérieurs privilégiés, se sont ajoutés aux intérêts géostratégiques et au sentiment de responsabilité découlant du passé colonial qui prévalait encore largement, pour motiver la signature de la première Convention de Lomé.

Avec Lomé, c'est l'élargissement du Groupe ACP à de nombreux pays africains du Commonwealth, à quelques pays des Caraïbes et du Pacifique, ainsi qu'à d'autres pays d'Afrique Sub-saharienne désireux de faire partie du Groupe ACP qui compte alors à l'époque 46 pays. Le Groupe ACP naîtra officiellement en Guyane dans le cadre de l'Accord de Georgetown en 1975. Tant qu'il y avait un statu quo dans les paramètres ayant motivé le développement de ce partenariat, des changements n'étaient pas envisageables. Ainsi il y eût quatre conventions successives de Lomé auxquelles viendra se greffer un avenant au début des années 90. Avec les bouleversements qui commencèrent à pointer à l'horizon des années 90, et plus particulièrement le surgissement de nouveaux paramètres

dans l'arène internationale, de nombreuses voix parmi les eurocrates de Bruxelles demandent qu'on examine les conséquences de ces changements sur la coopération ACP-CE.

Pour certains de ces eurocrates, avec l'évaporation communiste et la fin de la guerre froide, rien ne justifiait plus le maintien de cette aide à « fonds perdus ». On nota de manière concomitante une réorientation stratégique de l'aide de certaines anciennes métropoles vers les pays d'Europe centrale et de l'Est pour préparer leur adhésion à l'Europe communautaire. Par ailleurs, l'Afropessimisme dominant et le déclassement géopolitique de l'Afrique Sub-saharienne poussa certains des plus critiques à solliciter une concentration accrue de l'aide européenne et des crédits communautaires vers d'autres régions du monde afin de jeter les bases d'un renforcement de la présence européenne dans ces pays.

La sentence contenue dans le **Livre vert** (3) commandé par la Commission européenne à des universitaires et stratèges européens en 1996 sur le thème est sans appel. « La période coloniale et postcoloniale est révolue et l'environnement international désormais politiquement plus ouvert doit permettre d'établir de manière moins ambiguë les responsabilités de chaque partenaire ». En clair, il convient d'articuler de façon systématique la place de l'Europe à travers le monde. Ensuite, les nombreux scrupules qui avaient jusque là rythmé la politique d'aide de la Communauté doivent désormais céder le pas à plus de pragmatisme en recherchant la maximisation par l'Europe de ses intérêts à présent que sous le triomphe du « consensus de Washington », l'économie de marché devenait le principe structurant et exclusif des relations économiques et commerciales internationales. En se livrant à une évaluation des instruments des politiques de coopération de la Communauté, les auteurs du **Livre vert** justifient ces nécessaires évolutions par :

- Un faible niveau de consommation par les pays ACP des crédits FED;
- De nombreux projets financés avec les concours des fonds FED quand bien ils se sont révélés pertinents n'ont pas conduit à une amélioration des indicateurs de développement au niveau national ;
- L'impact limité de l'aide-projets : l'évaluation des quelques 335 projets financés au cours de la décennie 1980 révèle un taux d'efficacité de 30% pour ne prendre que l'exemple des secteurs de l'agriculture et du développement rural ;

3 « *Les Relations entre l'Union Européenne et les Pays ACP à l'Aube du 21^e siècle : Défis et Options pour un nouveau partenariat* », Commission européenne, Bruxelles, 1996, 164 p

- La coopération « produits de base » à travers les mécanismes de compensation Stabex et Sysmin est dépassée du fait de l'évanouissement du rôle de l'Etat dans la détermination des prix aux producteurs ; puis les critères d'éligibilité ont été remis en cause ;
- Les préférences commerciales de Lomé certes sont plus bénéfiques pour les pays ACP que le schéma classique du SPG et représentent un degré de sécurité d'accès inégalé au marché communautaire pour les exportateurs ACP ; cependant, la valeur des préférences commerciales a diminué et continuera de s'éroder en raison des négociations commerciales multilatérales. De surcroît, leur impact est resté cependant limité car il a confiné la production à des secteurs ouvrant des préférences, réduit les perspectives de diversification de la base d'exportation des pays ACP non seulement en termes de produits mais aussi de partenaires commerciaux. Pire encore, les pays ACP n'ont pas réussi à augmenter ni même à maintenir leur part de marché dans l'UE, alors que des exportateurs ne jouissant pas de préférences sont arrivés à augmenter les leurs. A ce jour, le marché de l'UE est resté important pour les pays ACP qui dépendent encore de l'UE pour environ 35% de leurs recettes d'exportation.

En se penchant sur la structure des échanges commerciaux entre les pays ACP et l'Europe à la fin des années 90, on note que la dépendance commerciale des exportations ACP vers l'Europe varie selon les régions : près 52% pour l'Afrique Sub-saharienne, 23% pour le Pacifique et 18% pour les Caraïbes. (4)

Face à ces performances en demi-teinte aussi bien de la coopération au développement que des bénéfices escomptés des préférences commerciales du partenariat ACP-CE, la principale conclusion qui émergea du Livre-vert est que la politique communautaire de coopération au développement doit être déterminée par les résultats. Désormais, seuls des résultats doivent guider et justifier le maintien du partenariat entre les pays ACP et les Communautés Européennes. Si pour la partie européenne, la recherche de résultats doit être le moteur de ce nouveau partenariat, pour les pays ACP, on doit renforcer le partenariat pour relever les défis du développement dans un contexte d'extension de la pauvreté et de généralisation des ajustements structurels. Comment concilier ces deux exigences entre d'une part la recherche de « résultats » côté européen et les besoins accrus de développement côté ACP?

4 « La participation des Etats ACP dans le commerce international », op.cit, p.34

II. Le choc des Perceptions

En examinant attentivement le concept de « résultats » côté européen, il est permis de penser à :

- la recherche accrue de débouchés commerciaux avec des mécanismes incitatifs d'investissement, de participation des entreprises européennes aux appels d'offre des marchés publics des pays ACP, la mise sur pied d'un cadre de concurrence qui mette aussi bien les opérateurs économiques communautaires que ceux des pays ACP sur un même pied d'égalité (Ces éléments sont aujourd'hui consignés dans la communication de la commission européenne intitulée « **commerce, croissance et affaires mondiales : la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020**, Com (2010) 612 du 9.11.2010) ;

- un approvisionnement garanti en matières premières et produits de base pour satisfaire la demande intérieure des industries manufacturières européennes (**L'initiative Matières Premières** de la Commission en définit la vision stratégique) ;

- l'attrait pour un marché captif de consommateurs (le continent africain à lui seul représentera à l'horizon 2030 un potentiel de 1,6 milliards de consommateurs),

- une meilleure stabilité et sécurité aux portes de l'Europe à travers des pays ACP qui structurent un dialogue politique fécond à l'intérieur pour faire avec l'UE face aux périls globaux et faire front commun dans le cadre de mécanismes de coopération aux défis environnementaux, alimentaires, migratoires, démographiques, aux trafics illicites etc., l'objectif étant à terme de réduire les risques d'instabilité aux portes et à l'intérieur de l'Europe;

- un alignement des échanges commerciaux sur les normes de l'OMC pour réduire significativement les transferts de fonds consentis à travers les préférences commerciales octroyés aux pays ACP y compris réduire la facture des coûts supportés par l'Europe dans les dérogations successives à l'OMC ;

- l'extension aux multinationales et opérateurs économiques et commerciaux de l'Union Européenne de tout traitement préférentiel ou plus favorable consenti par les pays ACP aux pays émergents qui viendraient faire du shopping dans les pays et régions ACP.

Pour les pays ACP en revanche, toute évolution nouvelle de la relation avec l'Europe communautaire doit leur permettre d'assurer leur intégration optimale dans l'économie mondiale pour réduire au minimum leur marginalisation croissante et surtout participer de manière rentable aux marchés internationaux

des marchandises , des capitaux, des services et de l'emploi et maximiser les opportunités offertes par l'environnement mondial. Dès lors pour les pays ACP, s'il fallait désormais passer à des partenariats économiques régionaux, ceux-ci devraient en priorité servir d'instruments de développement pour contribuer à la réduction significative de la pauvreté et induire une amélioration des conditions de vie des populations. Il est entendu également côté ACP que l'intégration dans le système commercial multilatéral passe au préalable par le renforcement de l'intégration économique régionale.

Il faut rappeler que l'une des options stratégiques proposées par le Livre vert était l'éclatement de l'Accord de Cotonou en accords régionaux pour remplacer la Convention par un ensemble d'accords répondant aux spécificités de chaque région. Cette option présentait l'avantage de permettre à l'UE de mettre sur pied des stratégies de négociation différenciées par régions et sous-régions, d'inclure dans les accords ainsi morcelées des obligations spécifiques en fonction des niveaux de développement et des atouts que présentaient pour eux les régions ACP.

C'est pourquoi la première grosse difficulté à laquelle ont été confrontés les pays ACP en Septembre 2002 au moment du lancement officiel des négociations des Accords de Partenariat Economique a été le refus par la Commission de la proposition ACP de négocier en bloc les APE comme cela avait toujours été le cas dans le cadre des successifs Accords de Lomé et Cotonou. A la vérité, de nombreux pays et régions ACP allaient être confrontés à leur première expérience de négociation commerciale, ce qui en plus de leurs limites en capacités humaines et institutionnelles, les conduiront à exiger comme préalable le renforcement de leurs capacités et l'assistance technique. Après avoir donc identifié le socle historique de cette relation commerciale et les perceptions dominantes chez les deux partenaires, quels sont les éléments qui structurent et rythment ce partenariat commercial ?

III. Actualité et perspectives du partenariat commercial ACP-UE

Le volet économique et commercial de la coopération ACP-UE est un pilier essentiel de ce partenariat et à ce titre fait l'objet d'un titre particulier dans les dispositions de l'Accord de Cotonou. « La coopération économique et commerciale vise à promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des Etats ACP dans l'économie mondiale... Son but ultime est de permettre aux Etats ACP de participer pleinement au commerce international... Elle doit leur permettre de répondre aux défis de la mondialisation et de s'adapter

progressivement aux nouvelles conditions du commerce international, facilitant ainsi leur transition vers l'économie mondiale libéralisée » (5)

Quels sont les éléments structurels de cette coopération et les principes qui la régissent ? Les attentes légitimes des pays ACP en matière économique et commerciale sont-elles satisfaites dans cette coopération qui vise pourtant à accompagner leur intégration réussie dans l'économie mondiale ? Quelles sont en définitive les perspectives de cette coopération dans un monde où l'intensification de la compétition globale doit conduire finalement au pragmatisme économique ?

A. Eléments structurels de la coopération commerciale ACP-UE

1. Un régime commercial non dérogoire aux règles de l'OMC

Quand le 23 Juin 2000 à Cotonou est signé le nouvel Accord de Partenariat, les deux parties décident de faire évoluer l'architecture de leur coopération commerciale antérieurement basée sur l'accès préférentiel des exportations des pays ACP sur le marché de la Communauté sans obligation de réciprocité. Faut-il le rappeler, les préférences unilatérales accordées aux pays ACP dont une soixantaine sont à ce jour membres de l'OMC et une dizaine dans le processus d'accession représentait depuis plus de quarante ans le tendon d'Achille de la coopération commerciale depuis les successifs Accords de Yaoundé et Lomé. Il faut ajouter que pour mettre en place une préférence commerciale qui implique une discrimination entre les membres de l'OMC, une dérogation doit être négociée et obtenue devant le Conseil des marchandises de l'OMC afin de créer l'exception à la non-discrimination imposée par l'article premier du GATT. Pendant qu'une nouvelle demande de dérogation était sécurisée en mars 2000 pour remplacer la précédente (ayant couvert Lomé IV qui avait expiré le 29 février 2000), les deux parties décident donc en juin 2000 de lancer le chantier d'un nouveau cadre commercial visant la suppression progressive des entraves aux échanges afin de le mettre en conformité avec les règles de l'OMC. Pour atteindre cet objectif, des accords de partenariat économique (APE) seraient négociés à partir de septembre 2002 et entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2008 afin de rendre les échanges UE-ACP conformes aux règles de l'OMC.

Cependant la coopération commerciale tout en se conformant aux règles de l'OMC va intégrer un traitement spécial et différencié en direction de tous les pays ACP, en maintenant un traitement particulier en faveur des Etats ACP PMA et tiendra dument compte de la vulnérabilité des petits pays enclavés ou insulaires.

5 Titre II de l'Accord de Partenariat de Cotonou, articles 34 et 35

2. Appui à la transformation économique et commerciale

En tirant les leçons du caractère figé de l'offre et de la production commerciale des pays ACP dépendant d'un nombre limité de matières premières agricoles et minérales, l'un des objectifs du nouveau cadre de la coopération commerciale est le renforcement des capacités de production, d'offre et de commercialisation des pays ACP, ainsi que leur capacité à attirer des investissements. En s'appuyant sur les exemples pertinents de pays d'Asie du Sud ayant réussi leur intégration dans les circuits commerciaux mondiaux, le principal défi qui persiste pour les pays ACP est de développer des exportations en orientant la production axée sur les matières premières vers les productions manufacturières à plus haute valeur ajoutée contribuant ainsi à leur industrialisation et à leur transformation économique. Ici, le nouveau dispositif vise donc à accélérer le développement des capacités de production dans le domaine agricole et agro-industriel autour des filières existantes ou nouvelles, à l'accroissement de la chaîne des valeurs des biens destinés à l'exportation, et enfin à l'amélioration de l'environnement des affaires et à l'appui à la compétitivité des opérateurs.

3. La mise en route de l'aide pour le commerce

Le nouveau dispositif ambitionne de renforcer la capacité des pays ACP à stimuler leur intégration régionale, et à intégrer la dimension commerce dans leurs stratégies de développement. A l'époque le commissaire au Commerce de la Communauté qui n'est que Pascal Lamy conceptualise un nouveau dispositif qu'il expérimente dans la coopération commerciale ACP-UE et qu'il transposera plus tard à l'échelle multilatérale quand il deviendra Directeur Général de l'OMC qui est l'aide pour le commerce. Ce dispositif sera d'ailleurs pleinement consacré par la 6^è Conférence ministérielle de l'OMC qui se tiendra à Hong Kong. L'aide pour le commerce qui se cristallise met l'accent sur les résultats et leur impact, en vue de renforcer les capacités de production, remédier aux défaillances du marché, appuyer l'inter-connectivité des infrastructures commerciales dont notamment la mise en place de corridors commerciaux. Pour illustrer l'ampleur du nouveau dispositif, sous le 10^è FED, les 27 de l'UE mobilisent près de 2 milliards d'euros chaque année pour appuyer le renforcement des capacités commerciales des pays ACP.

4. La coopération dans les enceintes internationales

Le partenariat nouveau va au-delà de la coopération bilatérale ACP-UE pour se déployer également dans les enceintes internationales par une approche concertée de leur implication à l'OMC et dans les autres organisations internationales pour peser sur leur agenda, les négociations qui s'y déroulent et les décisions et résolutions qui en émanent. C'est l'activation d'une diplomatie bilatérale au service de la promotion et de la défense des objectifs du partenariat

et des intérêts communs dans les organisations internationales. Des positions communes ACP-UE servent ainsi à promouvoir les intérêts des deux parties sur les questions économiques et commerciales de l'agenda international pour favoriser par la suite leur mise en œuvre par les pays ACP. Il y va ainsi outre l'OMC et les cycles de négociations commerciales multilatérales, des instruments internationaux sur les produits de base, les institutions de normalisation, etc.

B. Quid du positionnement de l'UE comme acteur commercial global ?

1. La libéralisation globale, vecteur de la croissance de l'UE

L'UE de part sa taille et son poids sur l'échiquier économique et commercial mondial est un acteur global qui développe une politique légitime de maximisation de ses intérêts économiques et commerciaux. L'ouverture de nouveaux marchés, la libéralisation planétaire et le renforcement de la compétitivité des entreprises européennes font partie de la stratégie de l'Europe baptisée « **Europe 2020** » pour développer une croissance intelligente et inclusive, offrir des emplois décents et renforcer les standards de vie en Europe. Tels sont quelques uns des ingrédients de la stratégie du déploiement commercial de l'Europe dans un monde soumis à de considérables transformations depuis le lancement du cycle de Doha qui peine à se conclure.

L'actuel commissaire européen au commerce, Karel de Gucht affirmera que l'Europe devait défendre l'ouverture planétaire des marchés car 90% de la croissance économique mondiale se déroulait désormais en dehors des frontières de l'UE et l'Europe devait se positionner pour capturer cette croissance partout où elle interviendrait à travers le monde et ne pas se contenter de l'observer comme spectateur.⁽⁶⁾ Quelques chiffres supplémentaires nous permettent d'illustrer les raisons fondamentales de cette quête européenne de marchés captifs ou de nouveaux débouchés commerciaux : 30 millions de salariés de l'industrie et des services doivent leur emploi au commerce extracommunautaire. Le secteur automobile, l'industrie pharmaceutique et les services financiers ont généré des bénéfices estimés respectivement à 70 milliards, 51 milliards et 27 milliards d'euros pour la seule année 2011.

Au regard du potentiel de croissance ainsi identifié hors des frontières européennes, l'UE a engagé, suite à une communication sur la compétitivité européenne ⁽⁷⁾ une nouvelle série de négociations (plus d'une vingtaine) d'accords de libre échanges avec de nombreux pays d'Asie, d'Amérique

6 Intervention à Bruges le 20 mars 2012 à une conférence devant le College of Europe

7 « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée » COM (2006) 567 du 4 octobre 2006

centrale et du Sud, les Etats- Unis, l'Inde, la Chine, etc.... ainsi que des pays périphériques et du voisinage tel l'Ukraine. Des simulations menées par la Direction Générale du commerce de la Commission révèlent que ces accords rapporteront dans un proche avenir près de 250 milliards d'euros à l'UE. Le 16 janvier 2013, le commissaire Karel de Gucht concluant son intervention devant la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale française déclarait : « Nous ne tirerons pleinement parti du nouvel ordre du monde qu'en le modelant à notre avantage, pas en lui tournant le dos ». (8)

Quelle pourrait être l'incidence systémique de cette approche stratégique de l'UE sur le partenariat commercial avec les pays ACP ?

2. L'érosion continue des préférences commerciales ACP

Les Ministres ACP du commerce réunis à Bruxelles le 25 Octobre 2012 prenant acte des orientations commerciales de l'UE axées désormais sur l'intensification de la libéralisation des échanges ont exprimé leur inquiétude quant à **l'érosion continue des marges de préférence accordées par l'UE aux Etats ACP**, ce qui a pour effet de compromettre leur position concurrentielle sur le marché communautaire ainsi que leurs efforts de développement que l'UE se déclare pourtant soucieuse d'appuyer.

Dans ses négociations de libéralisation avec des pays d'Asie du sud-est par exemple, l'UE est amenée à réduire les droits NPF sur des produits d'exportation importants pour le Groupe ACP tels que le thon, ce qui aura à terme d'évincer les pays ACP du marché communautaire. Outre le thon, des produits comme les textiles et vêtements, la banane, le sucre, l'huile de palme, les fleurs coupées sont pénalisées par les concessions ainsi accordées à des pays tiers. Et cette série de concessions est d'autant plus inquiétante qu'elle va progressivement annuler les avantages escomptés par les pays ACP des Accords de Partenariat économique.

3. Les contraintes induites par les mesures SPS et les OTC de l'UE

Le troisième problème de fond qui confronte les pays ACP dans leur partenariat commercial avec l'UE est **l'intensité des mesures sanitaires et phytosanitaires et des obstacles techniques au commerce**. S'il est un domaine où l'Union Européenne fait preuve d'un réel dynamisme aussi bien au niveau des organes communautaires que des instances de ses Etats membres, c'est celui de la production de normes visant la consolidation du marché intérieur et la protection des consommateurs européens. La protection du consommateur est enracinée dans le traité de Rome instituant la communauté européenne qui

8 " Le Commerce pour la croissance", audition du Commissaire Karel de Gucht par la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale française

précise « afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ...»⁹. Ce canevas normatif est renforcé par les mesures que peuvent prendre les membres visant la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Par ailleurs, l'alinéa 4 de l'article 153 ouvre la possibilité aux Etats membres de prendre des mesures de protection plus strictes que celles formulées par la commission à la condition qu'elles soient notifiées à la commission et restent compatibles avec le traité.

Les exportateurs ACP sont donc soumis assez à l'incertitude de ces normes qui très souvent maintiennent à la frontière leurs productions et remettent en cause l'accès au marché européen. Certains produits font même l'objet d'une prohibition quant à leur vente sur le marché et ici je pense au KAVA produit par les pays du Pacifique qui ont perdu depuis le bannissement de ce produit près de 260 millions d'euros de recettes potentielles alors que les preuves scientifiques n'ont pas confirmé l'innocuité de ce produit. Le Cacao du Cameroun produit sur les terres volcaniques de l'ouest et du Sud Ouest est désormais dans la ligne de mire au regard de sa teneur en cadmium qui pourrait être nocive pour la santé du consommateur européen. La proposition de norme fait actuellement l'objet d'une consultation interservices et suite à sa notification à l'OMC, cette restriction entrerait en vigueur en janvier 2018.

4. Le chantier des APE

Suite au lancement en 2002 des négociations des Accords de Partenariat Economique entre l'UE et les sept entités négociatrices (CARIFORUM, CEMAC, CEDEAO, l'AfOA- Afrique Australe et Orientale- Pacifique ACP, CAE- Communauté d'Afrique de l'Est- SADC APE) seule la région CARIFORUM a conclu un APE complet qui est provisoirement appliqué. En effet, à l'expiration des régimes préférentiels de Cotonou, des APE intérimaires ont été signés selon les cas avec des pays ou régions qui ne souhaitaient pas perdre les avantages du régime Cotonou pendant que se poursuivaient les négociations en vue de conclure des APE complets à l'instar de celui obtenu avec la région Caraïbe. En attendant donc que les pays signataires des APE intérimaires puissent les ratifier pour mieux marquer selon l'UE leur bonne foi, un règlement d'accès au marché (10) a été mis en place permettant à ces pays de continuer d'exporter sur le marché communautaire leurs produits en franchise de droits de douane et sans limitation de contingents.

⁹ Article 153, alinéa 1 du Titre IV du Traité de Rome portant institution de la Communauté européenne
10 Règlement (CE) n°1528/2007 du Conseil du 20.12.2007

Au regard de l'impasse dans laquelle sont entrées ces négociations du fait des incompréhensions qui se sont cristallisées entre les partenaires ACP et la Commission, l'UE a décidé suite au vote le 16 Avril 2013 à Strasbourg par le Parlement Européen qu'on ne maintiendrait ces accords d'accès au marché pris le 20.12 2007 que pour les pays qui auront pris les mesures de ratification de leur APE avant le 1^{er} Octobre 2014. C'est la dernière actualité sur ce chantier qui charrie des passions de la modernisation de la relation commerciale ACP-UE. Les pays ACP concernés qui demeurent dans le corridor de la négociation le vivent comme un moyen de pression supplémentaire de la part de l'UE et l'ont exprimé en maintes occasions y compris au niveau le plus élevé, notamment lors du Sommet des Chefs d'Etat ACP qui l'a consigné dans la « Déclaration de Sipopo » adoptée par les Chefs d'Etat ACP en Décembre 2012(11).

Le dialogue de sourds entre les pays ACP et la partie européenne s'est installée autour de certaines questions litigieuses et de la philosophie d'approche de ces négociations. Pour certains négociateurs ACP, les APE doivent servir de catalyseur à leur processus de développement tout en tenant compte de leurs vulnérabilités intrinsèques, leurs besoins et contraintes. Ils estiment que les demandes qui leur sont faites dans le cadre de ces négociations sont axées sur le démantèlement des flexibilités que leur octroi le système commercial multilatéral et l'extraction du maximum de concessions économiques et commerciales qui servent les objectifs européens d'expansion de la libéralisation globale, d'autant plus que le processus de négociations du cycle de Doha de l'OMC est quasiment en situation de mort clinique.

A partir de 2010, on assisté à une polarisation des positions autour des questions contentieuses :

- La Clause de la Nation la Plus Favorisée dont l'UE réclame l'inclusion dans les APE ;
- La modification de la liste de concessions tarifaires ;
- Les taxes à l'exportation ;
- La reprise de la clause de révision dans tous les APE à l'instar de l'APE UE-CARIFORUM ;
- Le recours à la clause de protection des industries naissantes ;
- La clause de sécurité alimentaire ;
- Le démantèlement par l'Europe de ses subventions agricoles ;
- Le rejet par l'Europe de l'inclusion par les régions ACP des prélèvements communautaires ;
- L'interprétation divergente du concept de « l'essentiel des échanges » ;
- Les délais raisonnables de libéralisation, etc....

11 Déclaration de Sipopo « L'avenir du Groupe ACP dans un mode en mutation : Défis et opportunités », document adopté par le 7^{ème} Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement ACP, Sipopo, 14 décembre 2012

Pour les entités négociatrices, la juxtaposition sur un même territoire douanier de plusieurs régimes commerciaux en fonction du niveau de développement des pays concernés, notamment le régime préférentiel « Tout sauf les armes » pour les PMA non signataires, le régime « Système des Préférences Généralisées » classique ou le « SPG plus » pour les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire qui selon le cas auront renoncé à signer un APE comme ou auront accepté de se conformer à un certain nombre de conventions internationales en matière de gouvernance, normes sociales ou environnementales, ou tout simplement le reversement au Traitement NPF pour les pays ACP à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Cette dernière situation de quatre régimes commerciaux distincts pour des pays appartenant à la même entité régionale comme la configuration SADC-APE dans le traitement de leurs exportations sur le marché européen est potentiellement dommageable pour le processus d'intégration de l'Afrique australe.

En définitive, la boussole dont se sont dotés les négociateurs ACP est que toute avancée dans les négociations APE doit désormais être jugée à l'aune de sa contribution :

- au règlement des questions contentieuses en instance ;
- à la dynamique de développement des pays ACP ;
- à l'approfondissement des processus existants d'intégration régionale ;
- au renforcement de leurs capacités d'offre et de leur infrastructure commerciale.

En fait, les APE doivent se fonder sur les acquis des relations commerciales ACP-UE, par conséquent aucun Etat ne devrait se retrouver, à l'issue du processus des APE, dans une situation moins favorable que celle dont il jouissait dans le cadre de précédents arrangements commerciaux. Mais cet appel des Chefs d'Etat ACP fait à Malabo sera-t-il entendu tout autant que leur sollicitation d'un Panel de Haut Niveau ACP-UE pour redonner une impulsion politique permettant de trouver des solutions aux questions litigieuses dont la non résolution depuis plus d'une dizaine d'années à l'enlèvement des négociations. Quelles sont à présent les perspectives immédiates de ce partenariat commercial?

C. Quelques perspectives futures

Les grandes lignes d'évolution de ce partenariat commercial se trouvent consignés dans les lignes directrices de la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen du

27 janvier 2012(12), 10 ans après la précédente communication de 2002 qui explorait comment aider les pays en développement à tirer parti du commerce (13). En effet, l'action de l'UE dans le champ du commerce international fait l'objet d'une réflexion stratégique constante car n'oublions pas que l'Union Européenne aujourd'hui est d'abord une construction économique et commerciale dont l'objectif était depuis Jean Monnet d'éloigner de l'espace européen le spectre de la guerre.

En tenant compte des changements intervenus sur la scène commerciale globale entre 2002 -2012 marqué par la montée en puissance des économies émergentes, la chine étant devenue le 2^e exportateur mondial et la 3^e économie mondiale après l'UE et les Etats Unis. Pour la première fois depuis l'expansion coloniale européenne, l'ensemble des pays en développement représente plus de la moitié du commerce mondial. Et la récession économique et financière globale a accéléré le glissement de la puissance économique des pays développés vers les économies émergentes, qui sont désormais considérées comme étant une partie de la solution à la crise.

L'UE pour la prochaine décennie va offrir des préférences ciblées aux pays qui en ont le plus besoin. Des accords commerciaux tels les APE seront conclus avec les pays et régions ACP qui resteront intéressés par ce schéma. Le pragmatisme conduira l'UE à proposer à ceux qui n'en veulent pas des accords à géométrie ou vitesse variable à condition que ceux-ci définissent clairement leurs objectifs. Des aides ciblées seront proposées aux pays ACP les plus vulnérables pour améliorer leur capacité de résistance et de réaction aux chocs économiques exogènes.

En analysant systématiquement les grands traits de cette approche rénovée de la politique commerciale du développement de l'UE, on relève que les outils d'intervention et les politiques appliqués dans les pays en développement y compris ACP ne mettent pas suffisamment l'accent sur la création des emplois, qui reste pourtant le moyen le plus efficace pour accroître la lutte contre la pauvreté. Ensuite, il y a comme une minoration des besoins pressants des pays ACP en matière de construction des capacités commerciales pour faire face en profondeur aux questions non tarifaires notamment les normes techniques, sociales et environnementales, aux questions dites de Singapour qui prennent une importance sans précédent (facilitation des échanges, l'investissement, la concurrence, les marchés publics) pendant que les droits de douane touchent des niveaux de plus en plus bas et que nos pays veulent attirer des investissements directs étrangers.

12 « Commerce, croissance et développement: ajuster la politique commerciale et d'investissement aux pays qui ont le plus besoin d'aide », COM (2012) 22 final

13 "Commerce et développement: comment aider les pays en développement à tirer parti du commerce, COM(2002) 513 du 18.9.2002

Les pays ACP face donc à ces trajectoires tracées par l'UE dans l'architecture de sa politique commerciale veulent d'un partenariat qui :

- Rompe le cercle vicieux de leur dépendance à l'égard des produits de base et des marchés classiques. Ce partenariat doit leur permettre de développer des produits et marchés de niches notamment des produits agricoles à valeur ajoutée comme les produits agricoles biologiques, durables, les produits de la sylviculture, l'écotourisme, les services liés aux TIC, les industries, etc..
- Les insère dans les chaînes d'approvisionnement mondiales et/ou le développement des chaînes d'approvisionnement régional. C'est le moyen le plus efficace de se connecter à la mondialisation en se spécialisant dans un secteur qui intègre un pays, une région ou une entreprise dans la production d'un intrant qui entre dans la chaîne de fabrication mondiale d'un produit qui est assemblé sur un autre site. Ceci s'impose d'autant plus que la plupart de nos pays sont restés en marge de cette dynamique qu'ont pourtant empruntée les pays d'Asie du Sud-Est. Mais l'insertion dans les chaînes mondiales d'approvisionnement requiert un renouvellement des connaissances, des compétences sans cesse réactualisées par les apports de technologie et une infrastructure humaine de qualité.

Pour conclure cet exercice de réflexion sur les enjeux et l'actualité du partenariat commercial ACP-UE, il convient de réitérer que la principale impulsion à la croissance économique est d'abord et avant tout nationale. C'est un cocktail complexe qui combine des institutions et pratiques politiques stables, un environnement économique favorable à l'éclosion des affaires, une infrastructure humaine compétente, la foi en l'innovation, un esprit tourné vers le progrès etc. Et alors, l'assistance externe, l'appui des partenaires ne peuvent venir que comme compléments à ces atouts domestiques. Sur cette base, les partenariats qu'ils soient bâtis avec des acteurs du Nord ou du Sud émergent ne sont qu'une modalité venant s'emboîter dans une stratégie endogène de développement économique et commercial.

Achille BASSILEKIN
(IRIC, 8 Mai 2013)