

COMMENTAIRES

- 3 Clauses NPF dans les APE :
une menace pour le commerce
Sud-Sud ?
- 6 Le TEC de la CEDEAO : les
impératifs de la cinquième bande
du Nigeria
- 9 Ami ou ennemi ? Accords
commerciaux régionaux et OMC
- 11 Accord de Partenariat
Economique intérimaire,
Communauté de l'Afrique de l'Est
- Union Européenne : Bilan

NOUVELLES DE L'OMC

- 13 Le cycle de Doha toujours
dans l'impasse en dépit des
déclarations d'intention de
l'Union Européenne et des Etats-
Unis
- 14 Agriculture : Divergences sur le
nouveau texte de Falconer, les
négociations restent à terre
- 15 AMNA : Le nouveau texte de
l'AMNA exhorte les membres à
étudier des compromis entre la
formule et les flexibilités
- 17 Services : les pays membres
incapables de s'entendre sur les
services

NOUVELLES RÉGIONALES

- 18 APE : le Comité Ministériel de
Suivi de la CEDEAO renvoie une
signature en juin 2009 et s'est
penché sur l'intégration, les APE
intérimaires et le TEC
- 19 La société civile renforce
sa cohésion et s'implique de plus
belle dans les négociations APE

PUBLICATIONS ET ÉVÉNEMENTS

- 24 - Publications
- 24 - Événements

PASSERELLES est une publication
conjointe de Enda tiers monde et
ICTSD. Elle a pour vocation de fournir
une perspective africaine dans les
négociations commerciales multilaté-
rales et bilatérales.

Editorial*

APE : l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne jouent les prolongations. 2009 en ligne de mire...

La fameuse date butoir du 31 décembre 2007 convenu dans l'accord de Cotonou pour rendre les relations commerciales UE-ACP compatibles avec les règles de l'OMC est maintenant derrière nous. Pendant près de 7 ans, elle a été en ligne de mire. Il n'est point exagéré de dire qu'elle a été, durant ces dernières années, sinon la référence principale, au moins l'un des enjeux les plus importants dans les discussions économiques, commerciales et mêmes politiques dans de nombreux pays ACP.

Sa prépondérance et sa prégnance dans les discussions étaient d'ailleurs rendues d'autant plus fortes que les négociations à l'OMC qui en servaient de contrepoids battaient de l'aile et offraient très peu d'éléments aux nombreux acteurs qui s'intéressent à ces questions.

Pour ceux qui contestaient et qui contestent encore le bien-fondé d'un accord qui, même asymétrique, reste un accord de libre échange réciproque, la référence du 31 décembre avait cristallisé toutes les peurs et toutes les angoisses. En Afrique de l'Ouest, la perspective d'une signature inéluctable de l'APE avant cette date avait pour ainsi dire créé comme un malaise ambiant car il était devenu évident¹ que cette région était loin d'être prête à s'engager dans l'APE.

Deux accords intérimaires dans la besace de l'UE

L'Afrique de l'ouest n'a pas encore vraiment mesuré l'étendue des dégâts causés par la signature des deux accords intérimaires (AI) sur la marge de manœuvre qui lui reste face à l'Europe. Ceux-ci devraient en effet apparaître bien vite comme un redoutable moyen de pression sur l'ensemble de la région pour l'amener à signer un APE conforme aux

objectifs de l'UE. La stratégie de l'Europe pourrait être toute simple et les négociateurs de la région seraient bien avisés de réfléchir sur les voies et moyens aptes à la contrer. Si la région signe un APE régional, les AI s'éteignent immédiatement et le processus d'intégration sera sauf. Si elle ne signe pas, les accords intérimaires seront confirmés, suivis peut-être même par d'autres. Et on ne voit pas pourquoi le Côte d'Ivoire et le Ghana remettraient en cause leurs accords puisque les conditions et les menaces qui les ont poussées à les parapher seront encore largement présentes. Leur volonté de sauver l'intégration régionale ne résistera pas face au réalisme politique qui les dictera de sauver leurs économies en priorité. C'est une question de survie et de bon sens. La preuve en est d'ailleurs faite puisque tout en continuant à négocier dans le cadre de la Cedeao, ces deux pays négocient en même temps avec l'UE pour parachever ces AI en vue de leur signature définitive en juin 2008.

Les efforts consentis par les commissions de la Cedeao et de l'Uemoa pour accompagner et encadrer la Côte d'Ivoire et le Ghana aux fins de d'harmoniser leurs engagements avec les préoccupations et positions régionales sont certes louables. Voire même indispensables. Ils ont permis de différer le démarrage du désarmement tarifaire de la Côte d'Ivoire de juin 2008 à juin 2009 et donner ainsi un sursis d'un an à la Côte d'Ivoire qui, autrement, aurait été davantage en contradiction avec le traité de l'UEMOA. Ces efforts

(suite à la page 2)

* Dr Cheikh Tidiane Dieye est Coordonnateur du Programme Commerce et Corédacteur de Passerelles.

¹ La quasi-totalité des études menées sur les APE ont révélé cet état de fait. Sans même parler des impacts potentiels d'un APE sur la région, il semblait évident que la région Afrique de l'Ouest ne pourrait pas lever les contraintes humaines, institutionnelles et même politiques qui gênent son intégration, préalable.

APE : l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne jouent les prolongations...

(suite de la page 1)

conjointes ont permis en outre de différer la date de la consolidation des tarifs à 2011, ce qui donne à l'Afrique de l'Ouest une marge de temps supplémentaire pour adopter un tarif extérieur commun (TEC) régional et baisser un peu la pression sur l'intégration de la région. Les sujets difficiles (Services, thèmes de Singapour, clause NPF, etc.) sont « refilés » aux négociateurs de la région qui, espère-t-on, sont plus outillés pour en débattre s'il y a lieu.

Mais toutes ces avancées n'évacuent en rien les risques nouveaux et les failles engendrés par les accords intérimaires. Tout porte à croire que l'Europe n'aura aucune gêne à les utiliser les niveaux d'engagement prévus par les accords intérimaires comme « précédent », ou pire encore, comme un moyen de chantage.

L'Afrique de l'ouest réaffirme l'ancrage de l'APE dans la vision de l'intégration régionale

Il est incontestable que le scénario actuel a créé un malaise aussi bien au niveau des institutions officielles qu'au niveau des acteurs non étatiques engagés dans la négociation de l'APE. Peu de gens avaient prévu une telle évolution car, par excès d'optimisme ou par naïveté, nombreux d'acteurs avaient estimé que l'Europe n'irait pas aussi loin en assumant ouvertement la désintégration de l'Afrique de l'Ouest.

Dans un contexte où le risque d'affaiblissement de l'intégration économique régionale est plus qu'une simple éventualité, il est bien compréhensible que les leaders de l'Afrique de l'Ouest tentent de se rassurer et que rassurer leurs citoyens en réaffirmant en Ouagadougou et à Nouakchott l'ancrage de l'accord en perspective dans la vision de l'intégration. C'est un vœu pieux. Une bien belle intention. Mais comment la traduire en acte ?

Il faut bien croire qu'il ya encore quelques ambiguïtés sur la façon d'ancrer l'APE dans l'intégration. Compris dans son immédiateté, cela suppose que l'intégration effective de la région précède la signature d'un accord quelconque.

L'intégration est un **préalable** à l'APE. Dans une démarche cohérente, ces deux processus ne devraient pas cheminer concomitamment car il faudrait que l'intégration soit d'abord réalisée avant la négociation d'un accord de libre-échange, qu'il soit l'APE avec l'Europe ou un autre.

C'est pourtant dans cette démarche que la région révèle toute sa peine à avoir une vision claire et à s'entendre sur des indicateurs mesurables du niveau d'intégration régionale qui soient suffisamment structurés pour qu'un APE soit un accord porteur de développement. Suffit-il d'un tarif extérieur commun pour qu'on puisse parler d'intégration ? Faut-il une union douanière en plus ? Faut-il des réglementations et des politiques sectorielles régionales communes dans les domaines tels que les l'agriculture, l'industrie, les services, l'investissement, les marchés publics, les normes, la politique monétaire etc. ?

La réponse n'est peut-être pas si simple que ça. Mais ce qui est sûr, c'est que pour qu'une intégration soit efficace dans une région comme l'Afrique de l'Ouest, il faut que toutes ces conditions soient remplies. L'Europe est à un stade très avancé de son intégration économique. Celle-ci a été obtenue sur une longue, très longue durée, en commençant par des politiques sectorielles sur le charbon et l'acier, sans aucune contrainte ou pression extérieure sur les délais. Ce dernier n'a obéi qu'aux impératifs et objectifs de développement de l'Europe ainsi qu'à sa stratégie de repositionnement géostratégique après la seconde guerre mondiale.

A partir d'une telle réalité, on peut légitimement se demander si le délai de 18 mois que l'Afrique de l'Ouest s'est fixée, apparemment en toute indépendance, pour la réalisation de l'intégration, préalable à l'APE, est bien raisonnable. Certains officiels de la région ont affirmé récemment que le respect de ce délai est une question de crédibilité. La question est de savoir une crédibilité par rapport à qui ?

Vers un APE « régional complet, équilibré et mutuellement avantageux » : suite et fin ?

Il ya bien un problème de terminologie sur lequel il convient de s'entendre au

plus vite pour lever toute équivoque sur les attentes des négociateurs ouest africains, européens et de leurs acteurs non étatiques respectifs. Il n'y a plus un seul document de la Cedeao où le terme « APE régional complet, équilibré et mutuellement avantageux » n'est inscrit comme objectif de la région dans les 15 mois à venir. Pourtant ce terme d'accord « complet », « équilibré » et « mutuellement avantageux » semble procéder plus d'une déclaration d'intention et d'une contorsion sémantique qui, même séduisante et rassurante, n'en laisse pas moins apparaître tout le vide quant à son contenu.

Certes l'Europe décidé de revenir à la table de négociation. Ce qui est déjà quelque chose pour quelqu'un qui annonçait, il n'y a guère longtemps, qu'il n'y a aucune alternative au-delà du 31 décembre 2007 et qu'une non signature de l'APE amènerait le « déluge ».

Mais ce second round n'est pas forcément une nouvelle chance ou une opportunité pour les négociateurs ouest africains. Il leur faudra prendre les décisions qu'ils ont différées ou refusées de prendre jusqu'ici. On peut certainement tout reprocher à l'Union européenne, et je suis en première ligne dans cet exercice. Mais je ne peux épargner les négociateurs de l'Afrique de l'ouest pour l'incohérence, l'indécision et la légèrement avec laquelle le processus APE a été conduit jusqu'ici. Ce n'est pas la compétence individuelle et collective des négociateurs ouest africains qui est en cause. C'est l'organisation du travail et la rationalisation des moyens et des ressources ainsi que la mise en cohérence des stratégies et des initiatives, y compris celles qui sont inavouée, des deux institutions qui composent l'équipe régionale de négociation. Il aurait d'ailleurs été fort approprié d'évaluer cette organisation des négociations avant les prochaines échéances. Mais on préfère apparemment éviter les sujets qui fâchent.

La preuve irréfutable d'une telle incohérence est la présentation récente par la commission de L'UEMOA d'une méthodologie de détermination des produits sensibles de manière solitaire et incompréhensible de la part d'une

(suite à la page 20)

*La société civile renforce sa cohésion...
(suite de la page 19)*

services, la propriété intellectuelle et les thèmes de Singapour entre autres.

- Rien dans ce futur accord ne devrait compromettre nos stratégies de diversification des partenaires commerciaux de la région. La clause NPF doit être rejetée de l'APE sans aucune concession possible.
- Le délai de 18 mois adopté par la région pour la signature de l'APE ne doit être perçu qu'à titre de repère car il ne devrait pas pousser la région à une précipitation qui pourrait être préjudiciable à une évolution harmonieuse et maîtrisée de notre région.
- La plate-forme s'est engagée à cheminer avec la Cedeao pour apporter sa contribution dans la recherche d'un partenariat qui prenne en compte effectivement les préoccupations et intérêts des pays et de la région Afrique de l'Ouest.

Les discussions ont confirmé la nécessité pour les organisations de la société civile membres de la plate-forme régionale de renforcer leur unité et leur solidarité pour mutualiser les ressources et les actions afin de mieux peser sur les négociations. La même démarche doit aussi être engagée en direction d'autres réseaux régionaux et continentaux, en particulier le réseau Africa Trade Network, le Roppa entre autres. Des propositions ont été formulées dans ce sens.

- Elaborer des actions et des stratégies communes de plaidoyer avec d'autres forces sociales.
- Travailler en commun pour élaborer des propositions : l'ensemble des points à définir avec des éléments de plaidoyer ayant des objectifs et des indicateurs clairs comme ceux du ROPPA (marché sous régional, souveraineté alimentaire, les mesures d'accompagnement.), lien avec l'OMC (article 24).
- Renforcer notre rôle d'alerte et de veille en menant les études nécessaires pour fournir aux négociateurs tous les arguments appropriés.

- Veiller à la cohérence et à l'articulation des positions nationales avec les objectifs régionaux et globaux.
- Intégrer dans la stratégie de dialogue et de plaidoyer les organisations de la société civile de pays comme La Mauritanie. La même démarche d'ouverture doit aussi être faite en direction des parlementaires, des Sénateurs, des organisations patronales, des syndicalistes etc.
- La plate-forme s'est félicitée dans cette perspective des ateliers de formations des parlementaires des pays de la Cedeao sur les APE lancés par Enda Tiers Monde et les points focaux nationaux depuis janvier 2008. Des parlementaires de Guinée, du Burkina Faso, du Togo, du Niger, de la Gambie et du Nigeria ont déjà bénéficié de la formation. Le Sénégal, le Mali, le Ghana et le Bénin et la Mauritanie devraient en bénéficier d'ici fin mars 2008.

Dans sa synthèse, le Président de séance a retenu que malgré tout ce qu'on peut dire, la campagne de la société civile contre les APE a quand même connu un succès relatif puisque la région a obtenu la poursuite des négociations au-delà du 31 décembre, même si, hélas, deux accords intérimaires ont été signés en cours de route.

Il existe donc pour la plate-forme de niveaux défis à relever. La question est donc de savoir Comment reconstruire la solidarité ouest Africaine face à ces nouveaux risques ?

La plate-forme envisage un atelier régional multi-acteur élargi aux réseaux comme le ROPPA, Africa Trade Network, les syndicats etc. en mai 2008.

*APE : l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne jouent les prolongations...
(suite de la page 2)*

organisation qui, il y a seulement quelques semaines à Nouakchott, s'est engagée avec la Commission de la Cedeao à cheminer conjointement dans cet exercice. S'il ne s'agit pas là d'un plan pour saper la cohésion régionale nécessaire à la reprise en main du processus de négociation au niveau de la région et à la relocation des accords

intérimaires dans la cadre Cedeao, ça y ressemble fortement. Il est heureux d'ailleurs de saluer ici la vigilance des acteurs non étatiques du Bénin regroupés autour de la PASCIB, qui ont attiré l'attention de tous sur ce piège.

S'il n'y avait pas eu une levée de bouclier des décideurs politiques ouest africains entre octobre et décembre 2007, ceux-ci ayant fini par entendre les mises en garde et les appels d'un nombre sans cesse croissant d'acteurs de la région, on filait droit vers un APE régional avant le 31 décembre. C'était en tout cas le souhait de certains acteurs clés de ces négociations qui n'ont jamais cessé d'œuvrer pour un tel objectif. Qui peut dire aujourd'hui objectivement qu'un APE régional ouest africain sous les conditions actuelles aurait été une bonne chose pour la région ?

L'Europe a mis sur la table dès le mois d'avril 2007 un texte d'APE contenant ce que la Commission estimait être en phase avec la vision, les objectifs et les intérêts de l'Europe. L'Afrique de l'Ouest n'a jamais pu produire une contreproposition. Il eut d'ailleurs été souhaitable que la région fût plus proactive en proposant sa propre conception de l'accord avant même l'UE. On rétorque souvent que le fait de n'avoir fait aucune proposition est aussi une stratégie de négociation. C'est possible. Mais cela aurait été plus efficace si d'une part, cette stratégie avait pu prévoir la signature des accords intérimaires et trouver des alternatives avant, et d'autre part si elle avait engendré des avancées dans le processus d'intégration régionale.

Il ne suffit pas d'annoncer la recherche d'un APE complet et équilibré. Il faut le produire. Les directives anciennes et récentes des leaders politiques, en particulier celles des Chefs d'Etat en janvier 2008 à Ouagadougou, offrent aux négociateurs une large marge politique au sein de laquelle ils peuvent développer et défendre une vaste panoplie de positions techniques en vue d'un APE, non pas complet, mais de développement, conformément à la vision des chefs d'Etat partagée par les peuples d'Afrique de l'Ouest. La région ne rejette pas la signature d'un APE avec l'Europe. Elle a peut-être même déjà renoncé à rechercher les alternatives qu'elle avait envisagées quelques mois auparavant à savoir

l'introduction d'une demande dérogation à l'OMC ou l'éligibilité des Non-PMA au SGP+. Un officiel de la région a dit récemment « ...il faut être réaliste, l'APE sera signé. ». Puisqu'il en est ainsi donc, il faudra nécessairement commencer à réfléchir sur les options possibles. En voici une, parmi d'autres.

Un APE complet n'est pas forcément un accord portant sur tous les sujets dans lesquels l'UE demande l'ouverture de négociation (Thèmes de Singapour, services, propriété intellectuelle etc.). Nous savons tous, et l'Europe avec nous, que la négociation de ces sujets n'est pas un critère de compatibilité avec l'OMC.

Or la Commission européenne a toujours eu pour ligne de défense des APE l'argument selon lequel cet accord est strictement nécessaire aux fins de la compatibilité avec l'OMC. Alors la principale ligne de la région devrait être de donner à l'Europe ce qui est strictement nécessaire à cette compatibilité, à savoir une libéralisation limitée au commerce des marchandises à l'exclusion explicite de tous les sujets non requis. Ce serait là un APE complet, car compatible avec l'OMC, à l'image des accords intérimaires de la Côte d'Ivoire et du Ghana, même.

Le deuxième niveau serait pour la région de refuser de partir du contenu des accords intérimaires et négocier une libéralisation des marchandises dont elle déterminera la portée, le rythme et l'étendue, conformément à ses options de développement. Les deux options seraient conformes à l'article XXIV du GATT et aux décisions prises en 2007 par la région elle-même. Tout ceci, bien entendu, ne limitera pas les options politiques qui peuvent être prises en haut lieu pour pousser, y compris à l'OMC, à la prise en compte effective de la différence des niveaux de développement par tout moyen juridique et politique approprié.

Le temps passe si vite. Juin 2009 c'est déjà dans quinze mois.

Le TEC de la CEDEAO : les impératifs ...
(suite de la page 8)

transformation du bois, filatures de textiles, usines chimiques intermédiaires,

transformation des minerais métalliques et non métalliques, entre autres. De même, la protection nominale additionnelle de 10% pour les produits finis entre les structures TEC de l'UEMOA et du COMESA peut déterminer la survie/viabilité des manufactures de peintures, vernis, savons, détergents et autres préparations pour la toilette, de pneus et d'articles de fabrication, manufactures de tissage de textiles, industries de fabrication métallique, et d'équipement de transport.

Ami ou ennemi ?...

(suite de la page 10)

prescriptions des ACR notifiés aux fins de l'article 24 du GATT.

Le groupe de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), par exemple, a demandé l'incorporation de la dimension développement et de flexibilités dans les règles, mais les positions ne se sont pas réellement uniformisées sur cette question. L'Australie et d'autres pays, par contre, ont cherché à durcir les disciplines. Il est généralement reconnu, au sein des ACP, que la position de l'Australie sur 'l'essentiel des échanges commerciaux' (c'est-à-dire la proportion du commerce réciproque qui doit être couverte par des accords de libre-échange conclus en dehors de l'OMC) est peut-être trop ambitieuse en ne tient pas compte des dimensions politiques et développement significatives de certains ACR.

Certains autres acteurs commerciaux importants ne semblent pas nécessairement souhaiter des changements majeurs dans l'article 24 actuel du GATT et le risque pour les ACP qui tenteraient de faire pression en faveur de tels changements est que ceci peut inciter les Membres de l'OMC davantage axés sur la libéralisation à faire pression dans la direction opposée. La préoccupation fondamentale de certains de ces pays est que l'octroi de 'concessions liées au développement' aux pays ACP reviendrait à les étendre aux grands pays en développement – un scénario qui met mal à l'aise nombre de pays développés Membres de l'OMC. L'UE avait émis certaines idées intéressantes sur les moyens de définir 'l'essentiel des échanges' en se fondant à la fois sur le volume des

échanges et sur les lignes tarifaires, sur la mesure cumulée de l'essentiel des échanges, plutôt que sur une mesure pays ou des normes de développement. Toute évaluation de cette proposition doit toutefois prendre en compte les demandes de l'UE dans ses négociations en cours sur les Accords de partenariat économique avec les pays ACP. Certaines délégations ont déjà commencé à moduler le niveau d'ambition attendu eu égard à l'aspect systémique des négociations sur les ACR et sont en train de se demander si 'l'incertitude' qui prévaut actuellement concernant l'article 24 ne serait pas préférable aux règles plus strictes que certains Membres pourraient imposer, si les négociations se poursuivent.

Néanmoins, le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement devrait être une composante majeure de toute règle révisée, et en effet, être une composante cruciale de tout ACR, là où les règles du jeu sont inégales. Alors qu'aucun ACR ne peut se substituer à l'attachement de tous les Membres de l'OMC aux réglementations commerciales multilatérales, il est essentiel de mener à terme le Cycle de Doha de manière à pleinement prendre en compte le libre jeu entre la libéralisation et le développement.

Accord de Partenariat Economique intérimaire...
(suite de la page 12)

les APE ou les régimes commerciaux séparés dans une région entraveraient l'intégration plus poussée de la région dans une union douanière ;

- De plus, les pays qui n'ont pas signé d'APE auront à imposer des contrôles aux frontières plus stricts pour se protéger contre l'entrée sur leurs marchés de marchandises de l'UE provenant des pays voisins, menant à une politique défensive entre voisins régionaux et à des obstacles accrus au commerce régional.
- Afin d'éviter cette fragmentation, la seule option pour les pays qui restent à la traîne par rapport à des voisins régionaux ayant déjà signé un APE serait d'adhérer à un accord conçu par les partenaires plus solides, sans

(suite à la page 22)