



Commission économique pour l'Afrique

Zones de libre -échange malgré tout? Analyse globale et critique des accords de partenariat économique provisoires

Et recommandations sur les moyens par lesquels ils pourraient aider à réaliser les objectifs de développement de l'Afrique

**Section du commerce et des négociations commerciales internationales¹
Division du commerce, de la finance et du développement économique**

¹ Le diagnostic des aspects juridiques des APE a été réalisé par Francis Mangeni, Conseiller en matière d'intégration africaine et de politiques commerciales internationales, sous la supervision du personnel de la Section du commerce et des négociations commerciales internationales de la Division du commerce, de la finance et du développement économique (Commission économique pour l'Afrique).

Table des matières

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	2
A. CONTEXTE.....	13
B. STRUCTURE, OBJECTIFS ET PRINCIPES.....	19
C. APE PROVISOIRES ET DÉVELOPPEMENT	29
D. L'ACCÈS DES MARCHANDISES AU MARCHÉ DANS LES APE.....	37
E. PÊCHE CONTINENTALE, PÊCHE MARITIME ET AQUACULTURE.....	53
F. POURSUITE DES NÉGOCIATIONS SUR LES APE.....	56
G. EXCEPTIONS À CARACTÈRE GÉNÉRAL, SÉCURITAIRE ET FISCAL	61
H. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS.....	66
I. DISPOSITIONS FINALES	74
J. ACCORDS PROVISOIRES ET DÉCLARATIONS DE L'UA	81

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Après des négociations menées depuis septembre 2002, 35 pays du groupe Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) sur 79 ont conclu de nouveaux accords commerciaux avec l'Union européenne (UE) en novembre et décembre 2007. Pour ces pays ACP, les nouveaux accords commerciaux sont venus se substituer au régime des Conventions de Lomé, qui ont couvert une période de 25 ans. Ce régime a été mis en place pour la première fois en 1975 et a été prolongé jusqu'en décembre 2007 par l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000. Depuis 2003, la Conférence des ministres du commerce de l'Union africaine (UA) a adopté des déclarations sur les négociations des accords de partenariat économique (APE) lors de ses réunions tenues à Maurice (2003), au Caire (2005), à Nairobi (2006) et à Addis-Abeba (2007). Le Conseil exécutif des ministres des affaires étrangères et l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA) ont également adopté des décisions et des déclarations sur les APE. Ces déclarations ont exposé les principales priorités et préoccupations des pays africains, leurs exigences et les concessions qu'ils ont faites, et défini des principes directeurs.

La présente étude est un diagnostic des accords de partenariat économique (APE) provisoires, tels qu'ils ont été paraphés, afin d'aider les pays africains à mieux aborder la prochaine phase des négociations, grâce à une analyse critique et approfondie et à des recommandations claires. Les objectifs de l'étude sont les suivants:

- a. Analyser les dispositions des accords provisoires afin de dégager les points de convergence et de divergence entre eux;
- b. Analyser les dispositions qu'ils contiennent afin de déterminer les points de convergence et de divergence entre ces accords provisoires et les déclarations de l'UA sur la question;
- c. Faire des recommandations sur la voie à suivre, au regard de chacune des questions qu'ils soulèvent.

Structure des APE

Les APE conclus par l'UE d'une part et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), les pays de l'Afrique orientale et australe (AOA), le Ghana, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, et les pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) d'autre part énoncent, tous, des objectifs et principes, traitent du commerce de marchandises, notamment des voies de recours en matière commerciale ou des instruments de défense des intérêts commerciaux et des règles d'origine, de la coopération au développement, de la poursuite des négociations en vue de la conclusion d'APE plus larges communément appelés APE globaux ou complets, de la mise en place d'institutions, et comportent des dispositions générales et finales ayant trait à une grande diversité de questions (entrée en vigueur, modalités d'adhésion, d'amendement et de révision, rapports avec d'autres accords, authenticité des textes, en particulier).

Toutefois, on note des différences dans certains cas, certains accords s'intéressant à des domaines qui ne sont pas abordés par d'autres ou comportant des rubriques et dispositions différentes sur le même sujet. Les négociations en vue de la conclusion d'APE complets, tel qu'envisagé par l'UE, à la lumière de l'APE complet CARIFORUM-UE et des domaines concernés par la poursuite des négociations, porteront sur des questions controversées, qui posent d'énormes difficultés aux pays africains. Il s'agit, en particulier, de la concurrence, des marchés publics et des investissements, ainsi que de la propriété intellectuelle, de l'environnement, des normes du travail, de la protection de données, de la libre circulation des capitaux et, dans une

certaine mesure, des services. D'autres questions pourraient être prises en compte, étant donné que la liste des domaines susceptibles de faire l'objet de négociations reste ouverte. Cependant, ces domaines ont été inclus dans l'APE complet CARIFORUM-UE et, dans une certaine mesure, dans l'APE SADC-UE, et cela risque de constituer une source de pression sur les groupes africains de négociation, ces derniers pouvant être poussés à prendre des engagements de plus grande portée ou de fond, qui s'écarteraient des positions adoptées par les pays en développement, notamment ceux d'Afrique, au sujet des négociations menées dans le cadre de l'OMC et des premières phases des négociations des APE.

S'agissant de l'ordonnement des domaines couverts et du libellé des titres des articles ou dispositions proprement dits, la structure des APE pourrait être harmonisée dans un premier temps. Cela faciliterait la coordination entre groupes africains participant aux négociations actuelles, ainsi que l'interprétation et la mise en œuvre des accords, une fois qu'ils seront conclus et entreront en vigueur.

Les différences entre accords, lorsqu'elles tiennent aux circonstances exceptionnelles de certaines régions, ne devraient avoir qu'un effet limité sur les autres groupes africains et sur la coordination en vue de l'harmonisation des positions et du processus d'intégration à l'échelle continentale. Elles pourraient, par conséquent, subsister. Toutefois, celles qui apparaîtraient du fait que certaines questions présentant un intérêt réel n'ont pas été prises en compte pourraient être réexaminées, afin de mettre au point une approche commune à toutes les sous-régions. Le même sort devrait être réservé aux concessions faites par l'UE lors des négociations. Les différences qui retardent le processus d'intégration régionale devraient être rejetées et il y a lieu d'insister sur l'harmonisation, dans le souci d'appuyer et d'accélérer cette intégration.

Les négociations en cours en vue de la conclusion d'APE complets commandent la prudence et une bien meilleure préparation, étant donné qu'elles vont porter sur des sujets qui sont loin de faire l'unanimité et que le délai fixé pour les mener à terme est plutôt court. Les positions adoptées devraient reposer sur des données probantes et, à cet égard, des apports techniques pourraient s'avérer utiles. L'adoption par les différents groupes de positions communes pourrait se traduire par une plus grande efficacité lors des négociations.

Objectifs des APE provisoires

Les APE ont des objectifs comparables à maints égards, dans la mesure où ils mettent l'accent sur le développement, l'accès au marché, l'intégration régionale, la définition d'un cadre juridique de promotion des échanges et des investissements, ainsi que la solidarité et l'intérêt mutuel. Cependant, on note certaines différences entre eux, car certains accords comportent des objectifs que d'autres ne retiennent pas, certains d'entre eux ne font pas de distinction entre objectifs généraux et objectifs spécifiques, ou encore les placent sous différentes rubriques.

La distinction entre objectifs généraux et objectifs spécifiques est compréhensible, dans la mesure où les accords provisoires ont été conclus pour ne durer probablement qu'une seule année et, dans le souci d'écarter la menace immédiate d'une interruption des échanges, puisqu'il n'était pas prudent d'abandonner les objectifs des APE complets prévus, qui avaient déjà fait l'objet de négociations et sur lesquels les Parties s'étaient accordées. Si d'autres questions qui n'ont toujours pas été examinées sont soulevées lors des négociations, il pourrait s'avérer utile d'y ajouter les objectifs.

Les objectifs des différents APE conclus par les pays africains devraient être les mêmes et libellés de la même façon. Ceci s'explique essentiellement par le fait que tous les objectifs figurant dans les APE conclus par les pays africains s'appliquent à la situation du continent en ce qui concerne le développement, l'accès au marché, l'intégration régionale, la solidarité et l'intérêt mutuel des Parties. La formulation identique, qui gagne déjà du terrain, peut être plus poussée grâce à l'harmonisation des objectifs de l'ensemble des APE conclus par les pays africains.

La formulation d'objectifs communs pourrait soulever des difficultés. Elle a une incidence sur l'harmonisation des APE conclus par les pays africains et sur la coordination des différents groupes de négociation. Ces difficultés sont habituellement surmontées grâce à la mise en place d'une équipe spéciale, d'un comité technique ou d'un comité de rédaction chargé de rédiger un avant-projet consensuel et techniquement faisable, qui est ensuite soumis à l'examen des décideurs et présenté lors des négociations finales.

S'agissant des APE complets, il va falloir se pencher sur la manière d'aborder les objectifs spécifiques énoncés dans les APE provisoires. L'objectif spécifique visant la compatibilité avec l'article 24 du GATT continuera d'être pris en compte dans les APE complets. Cependant, cela pourrait ne pas être le cas en ce qui concerne les domaines dans lesquels des négociations plus poussées devraient intervenir, sauf si les Parties ne parviennent à aucun accord et souhaitent les maintenir au titre des questions à examiner dans le cadre des négociations en cours, en tant qu'ordre du jour intégré en vue de parvenir à un APE complet.

Dans l'APE provisoire de la SADC, par exemple, la formule adoptée en matière de concurrence et de marchés publics prévoit la mise en place d'un programme de renforcement des capacités comme condition préalable de la conduite de négociations à l'avenir. S'agissant des services, la formule retenue est que les pays membres de la SADC, après la conclusion d'un APE complet, libéralisent plus d'un secteur, dans le souci de satisfaire à l'exigence de l'article 5 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), c'est-à-dire la couverture d'un nombre substantiel de secteurs.

Principes de base des APE provisoires

En gros, on note deux approches dans les dispositions concernant les principes. D'une part, les APE conclus par la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et l'AOA ont défini des principes permettant un traitement spécial et différencié et concédant des préférences régionales, qui ne s'appliquent pas à l'UE, sur la base des acquis de l'Accord de Cotonou. Au nombre des autres principes retenus, il y a lieu de citer: la promotion de l'intégration régionale et la garantie de l'asymétrie dans la libéralisation des échanges, les mesures ayant une incidence indirecte sur le commerce et les instruments de défense des intérêts commerciaux. L'APE de l'AOA va plus loin: il comporte des dispositions spécifiques supplémentaires sur le traitement spécial et différencié en faveur des pays les moins avancés (PMA).

D'autre part, les APE du CARIFORUM, des États du Pacifique et de la SADC englobent des principes et éléments fondamentaux, notamment ceux de l'Accord de Cotonou. Dans le souci de tenir compte des circonstances particulières de la SADC, l'APE prévoit l'application de l'Accord de commerce, de développement et de coopération (ACDC) en ce qui concerne l'Afrique du Sud. En outre, l'APE de la SADC comporte des dispositions relatives à la compatibilité des dispositions avec les politiques de développement et les programmes régionaux et aux moyens de faciliter le respect et la mise en œuvre des engagements.

Certains pays africains peuvent ne pas se sentir à l'aise avec les exigences de l'UE concernant les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance, en particulier dans le cadre d'accords commerciaux. Ceci tient certainement au fait qu'ils ont lancé des initiatives endogènes dans ces domaines, dans le cadre de l'Acte constitutif de l'Union africaine et d'autres instruments tels que le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et son Mécanisme d'évaluation intra-africaine (APRM). Ils pourraient alors faire valoir qu'ils n'ont pas besoin de se voir imposer ces exigences supplémentaires par les négociateurs de l'UE. Ces derniers ont constamment soutenu que, dans le cadre des partenariats à établir, ces exigences devaient faire l'objet d'un examen ouvert par les Parties, et que la démocratie, le respect des droits de l'homme et la bonne gouvernance constituaient des conditions préalables au développement économique et social.

Un argument plausible pourrait consister à souligner que l'Accord de Cotonou continue de s'appliquer malgré la modification de ses dispositions concernant les échanges par les APE et qu'aucune raison ne saurait, par conséquent, justifier leur inclusion dans les APE. C'est un argument du même type que les négociateurs de l'UE ont brandi pour justifier leur refus de contracter des obligations financières allant au-delà de ceux de l'Accord de Cotonou.

Il est possible de s'accorder sur une harmonisation des principes et de la formulation des APE. Ces principes pourraient englober: le traitement spécial et différencié et l'asymétrie des obligations et engagements en ce qui concerne les PMA et les autres pays africains qui ne se situent pas dans la tranche des pays à revenu élevé, la promotion de l'intégration régionale, le renforcement des acquis des accords commerciaux conclus entre l'UE et les pays ACP et le développement de la coopération, afin d'aider les pays africains à faire face à leurs engagements et obligations et de garantir le respect des pratiques internationalement reconnues des pays africains en matière de gouvernance sociale et politique et consacrées par les instruments pertinents de l'UA.

Au cas où le malaise viendrait des dispositions des articles 2 et 9 de l'Accord de Cotonou, ces principes ont des équivalents dans les instruments de l'UA et pourraient, au besoin, être pris en compte. Une autre approche consisterait à établir à nouveau la liste de ces principes, sans pour autant faire référence à d'autres instruments, à l'instar de la position adoptée par l'AOA et la CAE, de manière à ce que cela se traduise de la même façon pour tous les APE conclus par les pays africains.

Question centrale de l'incidence des APE sur le développement

Les APE provisoires, ainsi que l'APE complet conclu par le CARIFORUM, comportent des parties ou des chapitres consacrés au développement. Toutefois, les approches diffèrent à certains égards, même si l'on note de considérables ressemblances. Celui de la CAE, qui épouse plus ou moins les contours des propositions initiales des négociateurs de l'UE, énonce des règles de base concernant la coopération pour le développement. Cependant, l'APE de la CAE reconnaît clairement qu'il est nécessaire de poursuivre la réflexion sur les deux clauses et prévoit, en conséquence, un examen plus approfondi de la coopération au développement lors des prochaines phases des négociations.

Une autre approche, qui a été adoptée par le CARIFORUM et, dans une certaine mesure, par les États du Pacifique, consiste à mettre en place un modèle de coopération au développement qui formule une acception de base du développement durable et des priorités en matière de coopération dans le cadre des objectifs et principes s'appliquant à l'intégralité de l'accord, ainsi

qu'aux engagements pris en matière d'intégration régionale et de suivi. Il existe une autre approche, celle adoptée par la SADC, qui définit de manière plus détaillée les domaines de coopération et d'intervention, après les principaux objectifs, principes et engagements généraux concernant le suivi, l'intégration régionale et la coopération en matière de financement du développement. Enfin, une autre approche, adoptée par l'AOA, consiste à formuler une conception du développement, des engagements et obligations, et à dresser une liste détaillée des domaines de coopération pour le développement, notamment une stratégie et une matrice de développement figurant en annexe des APE, ainsi que l'engagement de l'UE et de ses États membres de fournir des ressources.

Chacune de ces approches a ses mérites, même si les plus détaillées semblent être les meilleures. Celles-ci donnent une vision plus complète du développement, qui devrait s'avérer utile, étant donné le caractère flou de cet objectif fondamental dans l'esprit de certains négociateurs des APE. Ces approches détaillées définissent clairement les attentes, une acception commune, ainsi que les engagements des Parties, et elles rendent ces dispositions susceptibles de faire l'objet de recours ou, à tout le moins, d'un suivi. Elles témoignent des efforts considérables accomplis quant à l'incidence des APE sur le développement et réduisent au minimum la part des mauvaises surprises dans la mise en œuvre des accords, tout en donnant une orientation claire et en permettant une adaptation, après leur conclusion.

Les APE devraient comporter des parties ou des chapitres sur la coopération pour le développement qui définissent les engagements et les obligations des Parties et indiquent les domaines de cette coopération ainsi que les interventions nécessaires. La première partie de l'APE conclu entre le CARIFORUM et l'UE se rapporte au partenariat en matière commerciale en vue du développement durable. Bien qu'il s'agisse d'un APE complet, il est comparable, dans ses détails et son contenu, à l'APE provisoire conclu entre la SADC et l'UE et, dans une certaine mesure, à l'APE provisoire conclu entre les États du Pacifique et l'UE. Des améliorations pourront toujours être apportées, au besoin, en faisant fond sur des APE provisoires plus détaillés, tel celui conclu par l'AOA et l'UE.

Le développement restera une question à approfondir lors de la prochaine phase des négociations, tel que précisé dans certains APE provisoires (CAE et AOA), ou dans le cadre des négociations sur de nouveaux domaines ayant une incidence sur le développement. Par conséquent, il est possible de comparer les différentes approches adoptées par les différents APE et d'en tirer les leçons qui s'imposent, eu égard, en particulier, à un certain nombre d'engagements et d'obligations que l'UE a accepté d'endosser (vis-à-vis de l'AOA, par exemple). Toutefois, certaines tournures employées dans les parties et chapitres détaillés pourraient être améliorées, afin d'en élarger les répétitions et certains petits détails.

Le terme «développement durable» a une connotation politique, en particulier lorsqu'il s'agit des droits de l'homme, certains pays ACP n'étant pas disposés à les accepter dans un accord commercial. Il est possible de traduire le concept de développement durable en termes économiques pour les besoins d'un accord commercial, sans pour autant remettre en cause son acception plus large, qui est applicable aux instruments politiques et sociaux. Sur cette base, on peut recommander aux pays africains d'envisager d'inclure le développement durable dans les chapitres relatifs à la coopération au développement.

Tout chapitre sur le développement devrait comporter les principaux éléments suivants: une compréhension commune du terme «développement», en particulier des moyens de surmonter les obstacles liés au commerce et de parvenir à un niveau de vie satisfaisant dans des

délais définis; un engagement commun sans équivoque de placer le développement au cœur des APE et de faire en sorte que toutes leurs dispositions soient consacrées au développement ou le renforcent; des engagements clairs concernant le niveau approprié de ressources, notamment des obligations bien définies de l'UE et de ses États membres; une indication détaillée des domaines de coopération et d'intervention, la priorité étant clairement accordée à l'intégration régionale, aux infrastructures, à la compétitivité sur les marchés régionaux et mondiaux, à la diversification et à la valeur ajoutée, à l'investissement et à l'industrialisation, en se référant aux principaux instruments internationaux relatifs au développement et à l'aide.

Dispositions relatives à l'accès aux marchés dans les APE provisoires

Les dispositions relatives à l'accès aux marchés dans le secteur du commerce de marchandises sont pratiquement les mêmes dans les différents APE, bien que l'on note des différences à certains égards. Les points de ressemblance concernent essentiellement le traitement des droits de douane, les mesures non tarifaires et les dispositions spéciales ayant trait à la coopération administrative, ainsi que les mesures de défense des intérêts commerciaux, même si les APE conclus par les États du Pacifique et par le CARIFORUM comportent des dispositions supplémentaires concernant les droits de douane et la facilitation du commerce, les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Certaines différences sont profondes et constituent des domaines nécessitant des améliorations dans certains APE, dont les exceptions créées par des APE tels que ceux conclus par les États du Pacifique et le CARIFORUM concernant les accords de libre-échange avec les économies les plus développées ou les petits États insulaires et les PMA, la durée de validité de certaines dispositions et mesures, ainsi que l'idée d'une coopération spéciale sur les produits et secteurs prioritaires mentionnés dans les APE de la SADC et des États du Pacifique. On note également des différences à propos des domaines supplémentaires couverts par l'APE complet conclu entre le CARIFORUM et l'UE, notamment les investissements et le commerce des services, ainsi que les marchés publics. D'autres groupes ont adopté une position qui suscite des controverses à propos de ces dispositions dans les négociations.

Les dispositions relatives au commerce des marchandises comportent des obligations d'une portée telle qu'elles sont susceptibles d'avoir de profondes répercussions sur les pays ACP dans le cadre des APE (élimination des taxes et droits à l'exportation, suppression des contingentements, application de la clause du traitement national aux importations en provenance de l'UE, maintien du niveau actuel des subventions dans l'UE et proposition de les réduire progressivement au profit de certains pays ACP sur une période non précisée et pour des produits dont ils s'engagent à éliminer les droits de douane, par exemple).

L'offre concernant l'accès au marché de l'UE est la même dans les APE: admission de toutes les marchandises en franchise de douane à l'entrée en vigueur de l'APE, à l'exception des produits dont l'admission est soumise à une période transitoire; exclusion de l'Afrique du sud de la plupart des concessions. L'APE conclu par les États du Pacifique comporte des exceptions générales, ainsi que d'autres concernant la sécurité et la fiscalité au titre du commerce des marchandises, alors qu'elles figurent dans la dernière partie des autres APE. L'APE conclu par le CARIFORUM fait figurer les dispositions relatives à l'agriculture et à la pêche dans la partie visant le commerce des marchandises, et ceux de la CAE et de l'AOA traitent de la pêche dans des chapitres séparés.

Des possibilités d'apprentissage mutuel s'offrent aux différents groupes de pays ACP et, au besoin, d'harmonisation des dispositions relatives aux domaines clefs, en s'appuyant sur les importantes dispositions contenues dans les différents APE provisoires. Une attention particulière devrait être accordée aux exceptions faites à propos des obligations de fond et des périodes fixées dans divers domaines. Dans bon nombre de cas, il est difficile de déterminer si les périodes fixées sont fondées sur des critères objectifs ou non.

Au cas où certaines obligations imposées s'avèreraient lourdes de conséquences, les Parties aux négociations pourraient utilement les revoir, au besoin, dans le cadre de la poursuite des négociations, afin d'y apporter les modifications nécessaires et de prendre en compte les besoins des pays ACP et des pays africains, notamment les PMA et autres petits États insulaires ou vulnérables, en matière de commerce et de développement.

Il serait intéressant de parvenir à un certain degré de cohérence ou d'harmonie entre les structures et les questions traitées dans les chapitres relatifs au commerce des marchandises. L'offre uniforme de l'UE aux régions ACP permet à l'UE de maintenir un régime commun tout à fait raisonnable en ce qui concerne les importations en provenance de pays ACP dans le cadre des APE. S'il est vrai que les régions ACP ont leurs propres particularités, elles n'en partagent pas moins un grand nombre de points communs qui permettent un degré élevé de coordination ou d'harmonisation. En outre, les différences entre accords, obligations et droits des régions sont susceptibles d'affaiblir davantage la solidarité des pays ACP, si tant est qu'il faille maintenir le groupe en tant qu'acteur mondial, s'agissant en particulier de ses relations avec l'UE.

Pêche

L'idée centrale du chapitre sur la pêche est de favoriser les investissements, le renforcement des capacités et l'accès au marché de l'UE en faveur des secteurs de la pêche des pays de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, ainsi que la gestion durable des stocks. Le secteur de la pêche a également fait l'objet de négociations dans le cadre des autres APE, mais sans résultats, à l'exception des règles d'origine. Les chapitres concernant la pêche dans les APE de l'AOA et de la CAE pourraient constituer un point de départ utile pour les autres sous-régions africaines.

Prochaine phase des négociations

S'agissant de la prochaine phase des négociations, on note quatre approches différentes: une approche générale (États du Pacifique); une approche qui apporte des précisions sur un nombre limité de domaines, tout en laissant la porte ouverte à des négociations sur toutes les autres questions (SADC); une approche qui dresse une liste précise des domaines concernés par la prochaine phase des négociations, avec, il est vrai, une clause de sauvegarde qui prévoit la prise en compte de tout autre domaine (CAE et AOA); et, enfin, une approche qui souligne que la prochaine phase de négociations devrait viser et garantir la conclusion d'un APE à l'échelle de la région, auquel tous les membres du groupe sont disposés à être partie (Afrique de l'Ouest et Afrique centrale).

Certains des domaines devant être examinés lors de la prochaine phase des négociations peuvent s'avérer litigieux, les pays africains ayant constamment soulevé des objections, en particulier à propos des questions de Singapour. Les APE provisoires conclus par les pays africains adoptent des approches différentes quant au mandat de la prochaine phase des

négociations et, même si l'on note des différences non négligeables entre la CAE et l'AOA, les dispositions retenues sont, dans une large mesure, comparables.

Afin de garantir une meilleure coordination des négociations, ainsi que l'unité et la solidarité des pays africains, les mandats concernant la prochaine phase des négociations pourraient être harmonisés, au besoin. Chaque spécificité sous-régionale pourrait, ainsi, être clairement définie de manière séparée comme domaine spécifique supplémentaire de négociation et faire l'objet de discussions dans le cadre de l'UA et entre sous-régions, à l'occasion de réunions de coordination.

Il doit être clair dans les esprits, eu égard à la nature même des négociations, que le simple fait de dresser une liste des domaines devant faire l'objet de discussions dans le cadre de la prochaine phase ne préjuge en rien de l'issue de ces négociations, et que l'expression des résultats escomptés doit être davantage perçue comme un objectif à atteindre que comme une obligation impérative.

Dispositions relatives au règlement des différends

S'agissant des dispositions relatives au règlement des différends, les APE adoptent deux approches différentes : l'une synthétique et l'autre globaliste. Les dispositions des APE conclus par la CAE et l'AOA sont succinctes, à l'instar de celles de l'Accord de Cotonou. Les APE conclus par la SADC, le Ghana, les États du Pacifique et le CARIFORUM comportent des dispositions détaillées et précises relatives à différents aspects du règlement des différends (de nature procédurale, institutionnelle ou organisationnelle). Toutefois, ces dispositions ne sont pas aussi détaillées et précises que celles de l'OMC en la matière, même si elles sont, en substance, libellées de la même manière dans certains domaines clés. Certains des APE tentent de régler des questions pertinentes soulevées par les pays africains dans le cadre des négociations de l'OMC sur l'amélioration du mécanisme de règlement des différends de cette dernière, à l'exemple de la disposition contenue dans l'APE conclu par la SADC concernant une compensation financière de la part de l'UE lorsqu'une mesure utile est susceptible d'avoir des effets néfastes sur le pays qui la prend.

L'approche synthétique s'efforce d'englober les éléments essentiels du règlement des différends et pourrait être maintenue. Toutefois, il y aurait intérêt à ajouter des aspects institutionnels ou organisationnels, afin de disposer d'une liste d'arbitres et d'experts, en particulier dans la région, et de tenir compte des inquiétudes exprimées par les pays africains concernant la nécessité de recourir à des ressortissants de ces pays, qui sont susceptibles d'aider à parvenir à une conception équitable du développement et d'autres questions pertinentes. Les arbitres pourraient être désignés à partir de cette liste. Il est également nécessaire de mettre en place des capacités institutionnelles, afin que les gouvernements africains soient en mesure de prendre en charge les problèmes qui se posent.

Dispositions finales

Les dispositions finales des APE recouvrent les éléments suivants: Parties, signature, ratification, entrée en vigueur, dénonciation, dépôt, adhésion à l'APE, accès au marché de l'UE, accès aux marchés des communautés économiques régionales (CER) africaines, application territoriale, révision, rapports avec l'APE complet, conflits ou relations avec d'autres accords, en particulier ceux de l'OMC et de Cotonou, durée d'application de l'APE, modifications,

authenticité des textes et annexes. Cependant, les APE conclus par les pays africains ne comportent pas toujours tous ces éléments.

Dans certains APE, figurent également dans les dispositions finales les clauses portant création d'institutions, et dans d'autres, celles ayant trait au règlement des différends. Certains APE traitent d'autres questions diverses telles que les activités financières illégales. Une meilleure approche consisterait peut-être à regrouper ces clauses dans une partie ou un chapitre distinct, étant donné qu'il s'agit de questions de fond d'une catégorie particulière.

Les dispositions finales sont importantes et requièrent une attention particulière. Il serait préférable que tous les APE conclus par les pays africains couvrent les mêmes domaines et comportent les mêmes clauses dans les dispositions finales, en tenant compte des spécificités de chaque sous-région. La prudence invite à accepter d'agir collectivement. Comme indiqué dans les négociations, l'éventualité de sanctions collectives contre des groupes africains dans le cadre de l'application des APE pourrait être expressément exclue.

Le paragraphe des APE a permis d'éviter la menace brandie par l'UE de perturber les échanges en imposant des droits de douane élevés sur certains produits au titre du système généralisé de préférences (SGP). Ceci permet désormais un examen lucide de toutes les questions fondamentales. La signature et la ratification des APE provisoires devraient se faire sans précipitation ni pression, étant donné notamment l'inclusion de questions épineuses dans les APE provisoires et le fait que certaines dispositions n'avaient pas été abordées lors du processus de négociation en conformité avec les structures créées (elles ont été introduites en dernière minute).

La priorité devrait plutôt être accordée à la poursuite des négociations, les questions épineuses incluses dans les APE provisoires pouvant être considérées comme point de départ des négociations en cours, de même que la question du développement dans les APE provisoires, au cas où celle-ci n'aura pas été abordée de manière satisfaisante. Une fois les négociations en cours terminées, de préférence sur la base d'un consensus entre tous les pays des différents groupes, les mesures visant l'entrée en vigueur des accords pourraient alors être prises.

Dans les APE conclus par les pays africains, les dispositions concernant l'accession devraient être expressément fondées sur le processus d'intégration régionale en cours, dont l'objectif est de créer des unions douanières et des marchés communs sous-régionaux comme pièces maîtresses de l'union douanière et du marché commun continentaux. Il est prévu que les CER africaines établissent des liens commerciaux et économiques plus étroits entre elles et constituent, en fin de compte, le marché commun africain, qui sera le cadre dans lequel les pays africains établiront conjointement des relations avec les autres pays, notamment ceux de l'UE. Par conséquent, des mesures devraient être prises pour veiller à ce que les APE, en tant qu'accords à durée indéterminée, ne soient présentés comme des accords autonomes, c'est-à-dire sans aucun lien avec la marche vers l'intégration.

Il faudra prévoir un examen des APE à l'échelle continentale lorsque des progrès suffisants vers la mise en place d'une union douanière et d'un marché commun africains auront été accomplis, et ce au plus tard en 2020. Cet examen particulier est destiné à mettre en concordance les APE avec le régime commercial extérieur du marché commun africain.

Dans quelle mesure les APE provisoires sont-ils conformes aux positions communes de l'Afrique?

L'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement et la Conférence des ministres du commerce de l'UA ont adopté des positions communes sur les négociations des APE sous forme de principes directeurs à l'intention des négociateurs africains. Les positions africaines communes ont, à maints égards, été adressées aux responsables de l'UE, afin que les négociateurs de cette dernière tiennent pleinement compte de ces préoccupations et priorités, dans un esprit de partenariat. Mais il subsiste divers domaines dans lesquels il n'existe pas de position africaine commune.

Il semble que des efforts aient été faits pour que les positions africaines communes trouvent leur écho dans les APE provisoires, par exemple dans les domaines de l'accès au marché de l'UE, grâce à l'admission en franchise de droits et sans contingent, en se référant au processus d'intégration régionale, et à la mise en place de fonds dans le cadre des APE, au titre de la coopération au développement.

Les APE provisoires paraphés par les pays africains ne traduisent pas de manière satisfaisante les positions communes de ces derniers sur un nombre important de points (par exemple, les ressources insuffisantes jusqu'à présent affectées aux APE au titre des engagements qui ne sont pas juridiquement contraignants, bien qu'elles puissent s'avérer raisonnables si elles s'accompagnent d'une mise en œuvre généreuse et de bonne foi; les pays africains ne disposent pas pour l'instant de l'accès au marché en franchise de droits et sans contingent, ce qui pourrait entraîner des complications pour les pays qui n'ont pas paraphé les APE provisoires).

Les positions africaines communes demeureront pertinentes lors de la prochaine phase des négociations et tous les pays devraient s'y conformer. Il est politiquement important que les négociateurs les observent fidèlement, telles qu'elles ont été collectivement adoptées à l'occasion des sommets de chefs d'État et de gouvernement et des réunions ministérielles, et qu'ils ne s'en écartent sous aucun prétexte.

À la lumière de l'évolution de la situation depuis la tenue de la réunion des ministres africains du commerce de l'UA, il serait utile d'affiner les positions africaines communes afin de s'attaquer de front aux questions spécifiques actuellement sur la table des négociations telles que l'éclatement de l'Afrique en de nouvelles catégories de pays (ceux qui ont conclu des APE et ceux qui, au sein d'une même CER, n'en ont pas conclu), l'émission des régimes commerciaux en vigueur dans le cadre des APE bilatéraux ou de la suppression bilatérale des tarifs douaniers, l'incidence des APE sur les unions douanières et sur les marchés communs sous-régionaux et régionaux, le traitement des pays africains qui n'auront pas conclu d'APE ou pour lesquels aucun APE ne sera entré en vigueur, aussi bien les PMA que les autres, la nécessité de disposer de ressources suffisantes, la prise en charge des besoins du secteur privé, la capacité institutionnelle et juridique d'appliquer les accords de l'OMC relatifs aux obstacles techniques au commerce et aux mesures sanitaires et phytosanitaires, ainsi que les domaines qui seront couverts par la prochaine phase de négociations.

À la lumière de l'examen auquel il est procédé dans d'autres parties du présent document, il apparaît clairement qu'aucune position commune africaine ne se dégage sur bon nombre d'autres questions, comme c'est le cas pour la pêche, certains aspects de l'agriculture (pays importateurs nets de produits alimentaires, la réduction progressive des subventions de l'UE en échange de l'élimination des droits de douane), la protection de données ayant trait au commerce, les questions sociales, l'environnement, l'impact des APE sur les programmes de mise en place

d'unions douanières et de marchés communs sous-régionaux et régionaux, les institutions créées par les APE, les Parties, la ratification et l'entrée en vigueur, le règlement des différends et la structure des accords. Ces questions ne sont pas secondaires du tout et il serait utile de mettre au point des principes directeurs à cet égard. Certaines d'entre elles constituent des éléments essentiels de tout accord (dispositions institutionnelles ou finales, par exemple) ou des objectifs prioritaires pour les pays africains (agriculture et pêche, par exemple). D'autres revêtent de l'importance pour l'UE et tout porte à croire que les négociateurs mandatés par cette dernière auront à cœur de les voir incluses dans d'autres APE qui seront conclus par les pays africains lors de la prochaine phase des négociations.

S'agissant des éventuelles améliorations à apporter à la coordination des négociations, il serait intéressant d'envisager la mise en place officielle d'un groupe de travail ou de rédaction africain sur les APE, chargé en particulier d'élaborer un texte pour les négociations et de fournir, au besoin, des conseils sur l'évolution de ce texte, entre deux séances de négociation. Il serait utile de disposer, lors de la prochaine phase des négociations, d'un texte concernant les domaines qui n'ont pas encore été examinés et ceux qu'il sera nécessaire d'améliorer dans les APE provisoires. Le texte en question devra s'attacher à harmoniser, si nécessaire, les approches de tous les APE conclus par les pays africains.

A. CONTEXTE

Introduction

1. Après les négociations lancées depuis septembre 2002², 35 pays ACP sur 79 ont paraphé les nouveaux accords commerciaux avec l'UE en novembre et décembre 2007. Pour ces pays ACP, les nouveaux accords commerciaux se sont substitués au régime des Conventions de Lomé, qui aura duré 25 ans. Ce dernier a été mis en place en 1975 et a été prolongé jusqu'en décembre 2007 par l'Accord de Cotonou conclu le 23 juin 2003.³

2. Le CARIFORUM a paraphé un APE complet. En raison des désaccords qui subsistaient dans d'importants domaines, les autres pays ne pouvaient pas parapher des accords complets. Ils se sont engagés dans des APE ou cadres provisoires et dans des négociations en vue de la conclusion d'APE complets pendant une année supplémentaire. En ce qui concerne la CAE, la date limite fixée pour la conclusion des négociations est juillet 2009.

3. Les accords provisoires englobent de nombreux domaines et sujets. Ils comportent des dispositions sur les objectifs, le développement et l'accès au marché. Ces accords traitent également des mandats en vue de la poursuite des négociations, des institutions, du règlement des différends, ainsi que des dispositions finales concernant leur signature, leur ratification, leur entrée en vigueur et leur dépositaire. Les annexes traitent des règles d'origine. Les accords provisoires conclus par la CAE et l'AOA s'appliquent également à la pêche.

4. Selon les Parties, la principale raison qui les a poussées à parapher les accords provisoires, malgré les domaines de désaccord qui restaient en suspens, était de mettre en place un régime d'accès au marché qui se substitue au régime de préférences commerciales de l'Accord de Cotonou⁴. Le régime institué par ce dernier a expiré le 31 décembre 2007 et, avec le paraphe des APE provisoires, les exportations des pays ACP couvertes par les accords pouvaient accéder au marché de l'UE en franchise de droits et sans contingent. Cela permettait d'éviter aux exportations d'être soumises au SGP, que l'on estimait moins avantageux pour les pays ne faisant pas partie du groupe des PMA et qui avait été prolongé par l'Accord de Cotonou.

5. Lors des négociations, l'UE avait insisté sur l'impossibilité de reculer la date butoir (31 décembre 2007) fixée le 23 juin 2000 par l'Accord de Cotonou⁵. Le principal argument avancé à ce sujet était qu'il s'agissait moins de se conformer à l'Accord de Cotonou qu'à la dérogation accordée par la suite (14 novembre 2001) par l'OMC lors de la Conférence ministérielle de Doha. Le système de préférences pouvait s'appliquer durant la période couverte par la dérogation. La crainte planait, notamment parmi les négociateurs de l'UE, de voir certains pays en

² La première phase des négociations des APE a regroupé tous les pays ACP et ceux de l'UE et a eu lieu à Bruxelles de septembre 2002 à octobre 2003, avec 18 réunions principales. La deuxième phase a regroupé l'UE en tant que telle d'une part, et des groupes de pays ACP d'autre part, jusqu'en novembre et décembre et s'est achevée avec le paraphe des nouveaux accords commerciaux.

³ Les PMA qui n'ont paraphé aucun APE avaient la possibilité d'exporter en direction de l'UE dans le cadre de l'Initiative «Tout sauf les armes» et les autres pays, au titre du SGP ou, le cas échéant, du nouveau système généralisé de préférences tarifaires (SGP+).

⁴ L'Accord de Cotonou a été conclu le 23 juin 2000 à Cotonou (Bénin) par l'UE et les pays ACP et doit s'appliquer sur une période de 20 ans, soit jusqu'à 2020.

⁵ Le premier alinéa de l'article 37 de l'Accord de Cotonou stipule : « Des accords de partenariat économique seront négociés au cours de la période préparatoire qui se terminera le 31 décembre 2007 au plus tard. Les négociations formelles des nouveaux accords commerciaux commenceront en septembre 2002 et ces nouveaux accords entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2008, à moins que les Parties ne conviennent de dates plus rapprochées ».

développement porter l'affaire devant l'OMC et de remettre ainsi en cause le système de préférences après le 31 décembre 2007, c'est-à-dire à l'expiration de la période de dérogation. Par conséquent, les accords provisoires étaient destinés à mettre en place un régime commercial regroupant les pays ACP et l'UE, suffisamment sûr pour ne pas faire l'objet de contestations auprès de l'OMC, qui est censé faciliter la viabilité et la prévisibilité du nouveau régime commercial.

6. Le régime mis en place dans le cadre des Conventions de Lomé et, ensuite, par l'Accord de Cotonou, reposait sur des préférences unilatérales accordées aux exportations des pays ACP vers l'UE. Mais dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC, les préférences étaient réputées contrevenir aux règles de l'OMC exigeant un traitement non discriminatoire à l'égard des pays connaissant les mêmes conditions objectives.⁶ Les nouveaux accords commerciaux, à la lumière de la prescription de l'article 24 du GATT, devaient être des accords provisoires visant la création de zones de libre-échange à part entière durant une période de transition, celle-ci pouvant aller jusqu'à 25 ans pour certains produits.⁷

Problèmes de fond

7. Les accords provisoires posent diverses questions fondamentales : structures, obligations et droits ; intégration régionale, en particulier en Afrique ; dispositions relatives à l'accès au marché. D'autres questions importantes se rapportent aux mandats, aux priorités et aux modalités de la poursuite des négociations, à la disponibilité de ressources suffisantes et à la prévisibilité de celles-ci. La question de la mise en œuvre et du suivi de la coopération pour le développement afin de faire face aux coûts de mise en œuvre et d'adaptation des accords et de renforcer les capacités des pays ACP en matière de production, d'approvisionnement et de commerce.

8. Les différents accords provisoires présentent quelques ressemblances, mais également de profondes différences sur des questions de fond et sur la suppression des tarifs douaniers. Les régimes juridiques des APE diffèrent également et peuvent être d'une durée indéterminée. Néanmoins, les ressemblances pourraient constituer la base de l'harmonisation, à condition que les parties s'accordent sur la question. Il y a lieu d'identifier les différences et de baliser la voie à suivre. Ceci est d'autant plus important que l'harmonisation et la coordination des différents accords et groupes sera nécessaire pour appuyer et accélérer les programmes d'intégration régionale et continentale.

9. Les pays composant les groupes africains, à l'exception de ceux de la CAE, ont contracté différentes obligations vis-à-vis de l'UE, dont la suppression des tarifs douaniers, aussi bien au regard de leur portée que de la durée des périodes de transition. Comme le soutient la présente étude, cela complique particulièrement la formation d'unions douanières et de marchés communs régionaux.

10. À l'exception des pays de la CAE et du CARIFORUM, les membres des différents groupes n'ont pas forcément paraphé les accords. En outre, ce ne sont pas tous les participants aux négociations des différents APE qui ont conclu ces derniers. Par conséquent, les accords ne sont pas applicables à tous les membres, certains d'entre eux ne vont pas en bénéficier ou exporter vers l'UE sous le même régime, ou encore maintenir un régime commercial commun avec elle.

⁶ Commission européenne, Banane III (WT/DS27/AB/R)

⁷ Dans les APE provisoires, 2 % seulement des produits sont assujettis à une période transitoire aussi longue. Certains APE ne prévoient pas une période de transition aussi longue.

11. Lors de la prochaine phase des négociations, il y a fort à parier que l'APE complet paraphé par le CARIFORUM pourrait devenir le modèle pour les autres APE à conclure. Certaines des dispositions et approches pourraient s'avérer utiles pour les autres régions. Par conséquent, une attention particulière devrait être accordée à cet APE complet dans les négociations en cours. S'il est vrai qu'il a été conclu après d'âpres négociations, certaines de ses dispositions et approches n'en requièrent pas moins une amélioration et, dans certains cas, elles ne sont pas de nature à convenir aux pays africains, au regard de leurs programmes, de leurs priorités et de leur situation.

12. Depuis 2003, la Conférence des ministres du commerce de l'UA⁸ a adopté, lors de ses réunions tenues à Maurice (2003), au Caire (2005), à Nairobi (2006) et à Addis-Abeba (2007), des déclarations sur les négociations en vue de la conclusion d'APE. Le Conseil exécutif des ministres des affaires étrangères et l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'UA ont également adopté des décisions et des déclarations sur les APE, qui ont constitué les positions africaines communes sur la négociation des APE. Ces déclarations ont exposé les objectifs prioritaires, les préoccupations, les principales exigences et les concessions des pays africains et défini des principes directeurs.

13. Dans ces négociations, les différents groupes concernés n'ont pas toujours adhéré aux positions africaines communes et s'en sont parfois écartés sur des questions essentielles. Cela étant, l'ambition des positions africaines communes était de faciliter la coordination des négociations des différents groupes africains. Le refus de certains pays de s'aligner sur ces positions n'a pas facilité la coordination à l'échelle continentale, qui avait pour objectif d'aider à maintenir la solidarité et l'unité des pays africains et de favoriser une marche harmonieuse vers l'intégration régionale et continentale. À cet égard, par conséquent, les dissensions auraient dû, chaque fois que possible, être évitées. Les APE provisoires paraphés sont, à maints égards, en contradiction avec les positions africaines communes exprimées à travers les déclarations de l'UA sur la question. Ces incohérences ont des répercussions sur la solidarité et l'unité des pays africains et sur le processus d'intégration.

14. Tel qu'ils ont été paraphés, les APE provisoires pourraient soulever des questions juridiques et institutionnelles fondamentales qu'il y a lieu d'examiner attentivement. Certaines CER peuvent, en vertu de leur acte constitutif, être parties à des traités. Néanmoins, les règles de l'OMC traitent également de la question des Parties aux accords commerciaux régionaux au titre de l'article 24 du GATT, qui stipule que les pays ou territoires parties aux accords commerciaux doivent être des membres de l'OMC jouissant d'une autonomie dans la conduite de leurs relations commerciales extérieures concernant les marchandises, les services et la propriété intellectuelle, à moins que l'OMC ne les en dispense expressément.⁹

15. En outre, le fait que certaines Parties aux accords provisoires soient déjà membres d'une union douanière oblige ces dernières à maintenir un régime commercial extérieur commun avec le reste du monde. Le paragraphe 8 a.ii) de l'article 24 du GATT selon lequel « les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance » mérite une

⁸ Cette Conférence a été instituée en tant que Comité technique spécialisé par l'Acte constitutif de l'Union africaine et par le Traité instituant la Communauté économique africaine. La Conférence se réunit chaque année à l'occasion de sessions ordinaires et, éventuellement, de sessions extraordinaires.

⁹ À la lumière de son historique de rédaction et de son interprétation, le paragraphe 10 de l'article 24 du GATT était destiné à permettre aux États membres d'adhérer à une zone de libre-échange ou à une union douanière regroupant également des États non membres par décision prise à la majorité des deux tiers des Parties contractantes.

attention particulière. Cette disposition est censée exiger le maintien d'un tarif extérieur commun qui s'applique à tous les pays tiers.

16. Toutefois, cette exigence semble conforme au maintien de régimes commerciaux préférentiels en faveur de certains pays tiers, à condition que tous les pays membres de l'union douanière en question maintiennent ce régime dans leurs relations avec des pays tiers. Le régime de préférences devient partie intégrante du régime commercial extérieur commun et pourrait, ainsi, constituer une exception aux taux définis par le tarif extérieur commun. Cependant, pour se prévaloir de l'article 24 du GATT et maintenir les taux préférentiels, l'union douanière doit être membre de l'OMC, et l'exception ne s'applique que dans ce cas. L'union douanière doit être autonome dans l'établissement de relations commerciales extérieures dans les domaines visés par l'Accord de l'OMC, en particulier les marchandises, les services et la propriété intellectuelle. Les conditions requises pourraient être remplies en vertu du principe, si tant est qu'il soit reconnu, aux termes duquel ce qui est permis en matière de commerce de marchandises à titre individuel à un pays lui est également permis dans le cadre d'une union douanière.¹⁰

Convergence et divergences

17. Il existe, certes, des points communs entre les APE, mais les différences entre ces derniers pourraient entraîner des problèmes d'interprétation et de mise en œuvre pour les pays des divers groupes qui vont par la suite adhérer à une même union douanière ou à un même marché commun. C'est le véritable défi à relever, notamment en Afrique, où des programmes de mise en place d'unions douanières et de marchés communs aux niveaux sous-régional et régional sont en cours.

18. Ainsi qu'il est démontré dans la présente étude, il existe de notables ressemblances dans la structure et les dispositions de fond des APE, pour diverses raisons. L'UA et le groupe des pays ACP ont mené des activités de coordination et sont parvenus, dans une certaine mesure, à harmoniser les positions des différents groupes parties aux négociations. Ces groupes ont reçu l'appui d'organisations intergouvernementales et d'organisations de la société civile, par le biais de la production de documents d'analyse et de l'organisation d'événements, ce qui leur a permis de se retrouver pour partager des expériences et échanger des observations. La CEA, en particulier, a réalisé depuis 2004 de nombreuses études aux niveaux national, sous-régional et régional. Elle a également organisé de nombreuses réunions sous l'impulsion du Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC), avec l'appui du PNUD et du Gouvernement danois, dans le but de faire bénéficier les pays participant aux négociations de ces études. Les négociateurs eux-mêmes ont maintenu des contacts entre eux et échangé des documents. Les négociateurs européens ont également établi des documents du même type dans les principaux domaines, en particulier l'accès au marché, à l'intention de tous les groupes. Ces facteurs, parmi d'autres, expliquent l'existence de points communs entre les différents APE provisoires.

19. En revanche, des divergences sont apparues dans des domaines clés. La répartition des pays africains en différents groupes était essentiellement fondée sur la nécessité de tenir compte des particularités sous-régionales dans les négociations. Comme il a été souligné dans la présente étude, les principales différences qui existent entre les accords ne reflètent pas nécessairement les particularités régionales. Elles ont plutôt trait à la manière d'aborder un même sujet, par exemple sous l'angle de la formulation des dispositions, des exceptions définies, de leur durée de validité,

¹⁰ La note de bas de page 1 de l'article 2 de l'Accord de l'OMC sur les mesures de sauvegarde précise: «Toute union douanière peut appliquer une mesure de sauvegarde à son compte ou au nom d'un de ses États membres».

ou des dispositions supplémentaires que peuvent contenir certains accords par rapport à d'autres. Il ne s'agit pas de particularités régionales à proprement parler. Comme la suite l'a montré, les principaux domaines abordés dans le cadre des négociations (questions de développement, en particulier la disponibilité des ressources suffisantes pour l'adaptation et la mise en œuvre, mise en place d'infrastructures et renforcement des capacités de production; accès au marché, notamment les voies de recours en matière commerciale et les règles d'origine; institutions; dispositions finales) ont été, pour l'essentiel, les mêmes pour les différents groupes. Les groupes africains se sont alignés sur les positions africaines communes, même sur des sujets aussi épineux que les questions de Singapour relatives aux investissements, à la concurrence et aux marchés publics. Ils ont accordé la priorité à la mise en place et au renforcement des cadres régionaux dans ces domaines, plutôt que de se soumettre à des obligations de non-discrimination vis-à-vis de l'UE. Sur cette question, le CARIFORUM a adopté une position différente.

20. Bien que l'on puisse percevoir des différences régionales fondamentales entre les États du Pacifique et des Caraïbes d'une part, et les pays africains d'autre part, l'examen des accords qu'ils ont conclus n'en révèle pas moins de réels points communs, en particulier avec la SADC. Ceci laisse à penser que les particularités régionales ne se traduisent pas nécessairement par des différences fondamentales entre accords. Celles-ci peuvent être énoncées parallèlement aux points communs, d'une manière coordonnée qu'il n'est pas nécessaire de présenter comme une source de dissensions ou de différenciation. Il est tout aussi important de noter que la répartition des pays africains en différents groupes ait également pu accentuer ce qui passait pour des particularités régionales et entraîné des différences entre les accords.

21. Cependant, dans l'APE conclu par la SADC, l'Afrique du Sud reçoit un traitement différent dans bon nombre de cas, l'UE la considérant comme relativement développée par rapport aux autres pays. En outre, elle entretient déjà des relations commerciales avec l'UE dans le cadre de l'Accord sur le développement, le commerce et la coopération (accord CDC). Cela étant, l'Afrique du Sud n'était pas censée participer aux négociations visant la conclusion d'un APE au moment où cette approche était définie. En tout état de cause, la question de la différence de régimes commerciaux au sein d'un groupe de négociation n'est pas une exclusivité de la SADC. Tous les groupes africains sont confrontés à ce problème, et la solution adoptée a été de faire, dans la mesure du possible, la synthèse des régimes.

22. En ce qui concerne l'Afrique, les différences entre accords résultent du fait que ces derniers ont été négociés séparément. Les accords provisoires reflètent davantage les résultats des négociations que de véritables particularités régionales. Lors des sessions de négociation proprement dites, les groupes n'ont pas bénéficié d'assistance technique à l'échelle continentale pour la coordination et l'harmonisation des résultats négociés. Le fait que certains groupes n'aient pas été informés de ce que d'autres avaient négocié peut avoir été utilisé à leur encontre. Certains résultats semblent avoir davantage été le fruit de l'improvisation que d'un texte de négociation adopté au niveau régional ou continental.

Objectifs de la présente étude

23. Dans ce contexte, la présente étude est un diagnostic des APE provisoires, tels qu'ils ont été paraphés, afin de faciliter la prochaine phase des négociations, grâce à une analyse et à des recommandations. Les objectifs de la présente étude sont les suivants:

- a. Analyser les points communs et les différences qui se dégagent des dispositions des accords provisoires;

- b. Analyser la concordance et les contradictions des dispositions des accords provisoires avec les déclarations de l'UA sur les APE;
- c. Soumettre des recommandations sur la voie à suivre.

Plan de l'étude et principales recommandations

24. Ainsi, les différentes parties de la présente étude analysent les dispositions de fond des accords provisoires, en indiquant leurs points communs et leurs différences. La partie suivante traite de la cohérence et des contradictions de ces accords avec les déclarations de l'UA sur les APE. Enfin, la dernière partie est un résumé de l'étude, accompagné de recommandations.

25. La principale recommandation faite par la présente étude se rapporte à la nécessité d'examiner minutieusement les APE afin d'en dégager les conséquences. Cela permettrait d'adopter une meilleure approche dans le cadre des négociations en cours visant la conclusion d'APE complets, au regard des questions litigieuses et des perspectives d'harmonisation, ainsi que du renforcement de l'intégration régionale. À cet égard, la présente étude est une analyse initiale des accords.¹¹

26. S'agissant de la voie à suivre au niveau du continent africain, un groupe de travail technique ou un comité de rédaction pourrait être mis en place pour aider à la préparation du texte de négociation ou de clauses types. Ce texte ou ces clauses types pourraient être le reflet des positions africaines communes adoptées par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement et la Conférence des ministres du commerce. Le groupe de travail technique pourrait se fonder sur des textes régionaux, lorsqu'ils existent. Pour l'essentiel, cette approche devrait viser à appuyer les négociateurs au regard de la situation de l'Afrique. Il apparaît également un manque de positions communes africaines sur plusieurs points clefs, ce à quoi il faudrait remédier d'urgence.

¹¹ Diverses analyses et mises à jour existent déjà, dont celles réalisées par la CEA, Oxfam, Traidcraft, le Centre européen de gestion de politiques de développement et l'Institut du développement outre-mer (ODI).

B. STRUCTURE, OBJECTIFS ET PRINCIPES

STRUCTURE DES APE PROVISOIRES

27. Les APE provisoires se composent de parties, chapitres et titres, avec des dispositions ou articles spécifiques qui sont numérotés de manière continue, du début à la fin. Cependant, l'APE conclu entre le CARIFORUM et l'UE se compose de parties, titres et chapitres, mais les dispositions sont numérotées séparément pour chaque titre.¹² Les APE provisoires conclus par les pays de l'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire et Ghana) se composent de titres et de chapitres. En revanche, celui qui a été conclu par les États du Pacifique (Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fidji) ne comporte que des parties et des chapitres, ce qui permet d'éviter les incohérences avec les titres. Les accords comportent des annexes, qui en sont partie intégrante. Les dispositions ou articles ont des intitulés, mais ne comportent pas de notes marginales.

28. À la lumière de leur table des matières, de la présentation des articles et des intitulés de ces derniers, les accords provisoires couvrent, dans l'ensemble, les domaines suivants:

- a. Un long préambule après la page de garde, une table des matières et la liste des parties (la SADC a cependant signé une déclaration des principaux négociateurs juste après la page de garde);
- b. Le préambule est suivi de dispositions générales qui englobent:
 - i) Les objectifs (cependant les accords provisoires de l'AOA et de la CAE définissent les objectifs généraux et les objectifs spécifiques séparément);
 - ii) Les principes;
- c. Les dispositions générales sont immédiatement suivies par:
 - i) La partie et les chapitres relatifs au commerce de marchandises, qui s'intitulent «Régime applicable au commerce de marchandises» dans l'accord provisoire conclu par la CAE et «Libre circulation des marchandises» dans celui de l'AOA;
 - ii) Les parties et chapitres sur la coopération au développement s'intitulent «Partenariat commercial pour un développement durable» dans les APE conclus par le CARIFORUM, la SADC et les États du Pacifique. Les APE conclus par le CARIFORUM, l'AOA, les États du Pacifique (Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fidji), la SADC, les pays de l'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire et Ghana) comportent des chapitres et titres sur les questions de fond, tandis que celui de la CAE ne présente que deux clauses succinctes. Les chapitres des APE traitant des questions de fond adoptent des approches différentes. Toutefois, on note des points communs entre les APE conclus par le CARIFORUM, les États du Pacifique et la SADC;
- d. Après le commerce de marchandises et la coopération au développement, les APE traitent des questions suivantes:
 - i. Thèmes retenus pour les prochaines négociations (à l'exception du CARIFORUM qui a paraphé un APE complet). Les APE des États du Pacifique et de l'Afrique de l'Ouest traitent de ces questions dans les dispositions générales et finales;

¹² L'Accord de Cotonou se compose de parties, de titres et de chapitres.

- ii. Prévention¹³ et règlement des différends. Les APE conclus par les pays de l'Afrique de l'Ouest, la SADC, les États du Pacifique et le CARIFORUM comportent des dispositions détaillées, contrairement à ceux de l'AOA et de la CAE (une raison, peut-être, de les inclure dans les thèmes retenus pour les négociations en cours);
- iii. Exceptions d'ordre général et exceptions ayant trait à la sécurité et à la fiscalité (l'APE conclu par les États du Pacifique ne traite de ces exceptions que dans la partie consacrée au commerce de marchandises);
- iv. Dispositions d'ordre institutionnel (dans les APE conclus par la CAE, l'AOA et les pays de l'Afrique de l'Ouest, celles-ci figurent au chapitre relatif aux dispositions générales et finales). Tous les APE ont créé des institutions communes, sous différentes appellations (par exemple, comité de l'APE pour l'AOA et les pays de l'Afrique de l'Ouest, conseil de l'APE pour la CAE, conseil conjoint pour le CARIFORUM et la SADC, et comité du commerce pour les États du Pacifique. Le CARIFORUM et la SADC ont, en outre, mis en place un comité « commerce et développement » et, en ce qui concerne le premier, un comité parlementaire et un comité consultatif. Certaines institutions spécialisées sont créées dans des parties ou chapitres spécifiques de certains APE (comité des douanes, par exemple);
- v. Dispositions générales et finales;
- vi. Annexes traitant des règles d'origine, de la suppression des tarifs douaniers (bien que la mise au point finale et l'application, dans certains cas, de celle-ci n'ait pas été effective) et assistance mutuelle dans les affaires concernant l'administration des douanes;
- vii. L'APE conclu par l'AOA comporte des annexes présentant une matrice de développement, des exceptions concernant les droits de douane, les taxes à l'exportation et la clause du traitement national.

29. Les APE conclus par l'AOA et la CAE comportent des chapitres sur les questions de fond en matière de pêche (maritime et continentale).

30. L'APE conclu par la SADC comporte des dispositions supplémentaires sur les procédures financières, la prévention et le règlement des différends, l'Angola et la Tanzanie, ainsi que des déclarations de la Namibie sur les produits originaires de la pêche et sur l'APE provisoire.

31. La partie et les chapitres relatifs au commerce des services traitent d'un large éventail de domaines apparentés, mais on note de profondes différences entre accords.

- a. Dans tous les accords, les dispositions relatives au commerce des services traitent des questions suivantes :
 - i. Zones de libre-échange à mettre en place pour une période transitoire;
 - ii. Droit, redevances et autres charges;
 - iii. Classification des marchandises ;
 - iv. Règles d'origine;
 - v. Coopération en matière administrative (bien que cette question soit traitée dans la partie consacrée aux douanes et à la facilitation du commerce dans les APE conclus par le CARIFORUM et la SADC);

¹³ Les accords ne comportent pas de dispositions de fond claires sur la manière d'éviter les différends et ne définissent pas le terme, mais il semble qu'il s'agisse de mettre l'accent sur les consultations (une fois que le différend surgit) et sur la coopération non contentieuse en ce qui concerne le respect des normes sanitaires et techniques.

- vi. Obligation de maintien du statu quo;
 - vii. Barrières non tarifaires (interdiction de contingents, obligation d'appliquer la clause du traitement national);
 - viii. Instruments de défense des intérêts commerciaux.
- b. Dans l'APE conclu par le CARIFORUM et l'APE provisoire conclu par la SADC, les dispositions relatives au commerce de marchandises s'appliquent également aux éléments suivants :
- i. Régime douanier et facilitation des échanges;
 - ii. Obstacles techniques au commerce (OTC) et mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). L'accord conclu par la SADC comporte, en outre, des annexes définissant des produits et secteurs prioritaires aux fins de l'harmonisation au niveau sous-régional et de l'exportation;
 - iii. Paiements courants et mouvements de capitaux (bien qu'un titre spécifique soit consacré à cette question dans l'APE conclu par le CARIFORUM);
 - iv. Relations avec les milieux d'affaires.
- c. Les APE provisoires conclus par la CAE et la SADC comportent, en outre, des dispositions sur la libre circulation des marchandises. L'AOA a rejeté cette disposition.
32. S'agissant des thèmes retenus pour les prochaines négociations:
- a. L'APE conclu par la SADC établit une liste précise de domaines, les services en l'espèce (chaque partie de la SADC devant libéraliser un secteur et couvrir un nombre substantiel de services dans les trois ans suivant la conclusion d'un APE complet). Un chapitre sur les investissements prenant en considération le Protocole de la SADC sur les finances et les investissements, les questions relatives à la concurrence et à l'adjudication des marchés publics pourrait être inclus après le renforcement des capacités;
 - b. Les APE de l'AOA et de la CAE adoptent la méthode des listes et retiennent les domaines suivants: douanes et facilitation du commerce, questions en suspens concernant les échanges et l'accès aux marchés, obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires, et services. La liste englobe également des domaines liés au commerce tels que la concurrence, les investissements et la promotion du secteur privé, l'environnement, les droits de propriété intellectuelle, la transparence dans l'adjudication des marchés publics, l'agriculture, le règlement des conflits, le développement et tout autre domaine utile.¹⁴ L'APE conclu par l'AOA y ajoute les paiements courants et les mouvements de capitaux, la bonne gouvernance en matière fiscale et judiciaire, et les consultations au titre de l'article 12 de l'Accord de Cotonou;
 - c. Les APE conclus par les États du Pacifique et les pays de l'Afrique de Ouest prévoient la poursuite des négociations dans leurs dispositions générales et, en ce qui concerne les premiers, il s'agira des domaines visés dans les déclarations et instruments antérieurs. Les APE de l'Afrique de l'Ouest comportent une disposition

¹⁴ La liste est tout à fait ouverte et tout autre domaine commercial pourrait faire l'objet de négociations.

spécifique sur les questions de Singapour, préconisant une approche commune et la conclusion d'un APE qui regrouperait tous les pays.

33. L'APE complet conclu entre le CARIFORUM et l'UE traite des domaines suivants:
- a. Agriculture et pêche, qui constitue nt un chapitre du titre consacré au commerce de marchandises;
 - b. Investissements, commerce de services et commerce électronique sous le titre II de la deuxième partie ;
 - c. Paiements courants et mouvements de capitaux (titre III, deuxième partie) [erreur dans l'original];
 - d. Sous la deuxième partie, des chapitres séparés sont consacrés aux thèmes suivants: concurrence, innovation et propriété intellectuelle, marchés publics, environnement, aspects sociaux et protection des données à caractère personnel. L'accord conclu par la SADC englobe la protection des données en matière de coopération dans les chapitres consacrés à la coopération au développement, mais sans faire peser des obligations de fond sur les parties de la SADC.

Résumé et recommandations sur la structure des APE

34. Les accords provisoires paraphés par l'UE d'une part, et les pays de la SADC, l'AOA, la CAE, deux pays de l'Afrique de l'Ouest et un pays de l'Afrique centrale d'autre part comportent, tous, des objectifs et des principes, des dispositions sur le commerce de marchandises, notamment les voies de recours en matière de commerce ou instruments de défense des intérêts commerciaux, les règles d'origine et la coopération au développement. D'autres négociations sont également prévues dans le cadre des accords provisoires en vue de la conclusion d'un APE global ou complet englobant la mise en place d'institutions, des dispositions générales et finales traitant d'une variété de sujets, dont les questions qui sont d'ordinaire abordées (entrée en vigueur, adhésion, modification ou révision, relations avec d'autres accords, authenticité des textes).

35. Toutefois, il existe des différences dans certains cas où certains accords traitent de domaines qui ne sont pas traités dans d'autres, les intitulés et dispositions sur un même sujet pouvant varier d'un accord à l'autre.

36. Les négociations en vue de la conclusion d'APE complets, tel qu'envisagé par l'UE, sur le modèle de celui qui a été conclu avec le CARIFORUM et en tenant compte des domaines concernés par les négociations en cours, traiteront de questions litigieuses qui ont créé un malaise parmi les pays africains. Il s'agit, notamment, de questions relatives à la concurrence, à l'adjudication de marchés publics, aux investissements, à la propriété intellectuelle, à l'environnement, aux normes du travail, à la protection des données, à la libéralisation des mouvements de capitaux et, dans une certaine mesure, aux services. D'autres domaines pourraient être inclus, avec la disposition finale ouverte concernant la liste des domaines pouvant faire l'objet de négociations. Pourtant, ces domaines ont été inclus dans l'APE conclu par le CARIFORUM et, dans une moindre mesure, dans celui de la SADC. Ceci constituera vraisemblablement une source de pression sur les groupes africains, afin qu'ils souscrivent à des engagements étendus ou de fond, en contradiction avec les positions adoptées par les pays en développement, notamment les pays africains, lors des négociations de l'OMC et des phases précédentes des négociations sur les APE.

37. Au regard de l'ordonnancement des domaines couverts et des intitulés des articles ou dispositions, on peut remanier les APE afin qu'ils aient une structure identique, ce qui constituerait un premier pas vers leur harmonisation. Cela faciliterait la coordination entre groupes africains dans les négociations en cours et dans l'interprétation et la mise en œuvre des accords, une fois que ceux-ci seront conclus et entreront en vigueur.

38. Les différences entre accords qui proviennent des conditions particulières de certaines régions ne devraient pas compromettre les intérêts des autres groupes africains et la coordination en vue de l'harmonisation et de l'intégration régionale, et pourraient être maintenues. Toutefois, les différences qui résultent du fait que certaines questions pertinentes n'ont pas été prises en compte pourraient être revues, dans le souci de mettre au point une approche commune à toutes les sous-régions. Par ailleurs, les différences qui proviennent de concessions divergentes arrachées à l'UE lors des négociations pourraient se voir réserver le même sort. Enfin, celles qui ralentissent ou défavorisent le processus d'intégration sous-régionale ou régionale ne devraient pas être acceptées. Il y a lieu, dans ce cas, de mettre l'accent plutôt sur l'harmonisation, afin de renforcer et d'accélérer l'intégration.

39. Les négociations en cours en vue de la conclusion d'un APE complet exigent de la précaution et une bien meilleure préparation. Ceci est d'autant plus important que les questions litigieuses devront être abordées et que le délai fixé pour mener à terme ces négociations est très court. Les positions qui seront adoptées devront être fondées sur des données probantes et, à cet égard, un apport technique pourrait s'avérer utile. Les différents groupes concernés seront plus efficaces dans les négociations s'ils adoptent des positions communes.

40. L'extrait de l'ouvrage de droit international d'Oppenheim ci-dessous reproduit peut servir:

Paragraphe 587, éléments constitutifs des traités): Le droit international n'a édicté aucune règle concernant l'ordonnancement des différentes parties d'un traité. Toutefois, dans les traités les plus formels, l'ordre suivant est souvent observé. Après le titre, une première partie dénommée préambule présente les Parties contractantes (et parfois, leurs représentants habilités) et les motifs de la conclusion du traité. Une deuxième partie se rapporte aux dispositions principales, sous forme d'articles numérotés, parfois complétés par des annexes. Une troisième partie, communément dénommée «clauses finales» comprend diverses dispositions traitant de la durée d'application du traité, de sa ratification, de l'adhésion d'États tiers, etc. La dernière partie, la formule de conclusion ou formule sacramentelle, comprend la signature des représentants des Parties. Cependant, cet ordonnancement n'est en aucun cas obligatoire. Par le passé, les traités comprenaient des dispositions secrètes également dans une partie supplémentaire, mais cette pratique devrait disparaître au regard de l'exigence d'enregistrement et de publication. La question de savoir si dans un cas particulier, dans l'intention des Parties contractantes, un instrument dont il est fait état dans un traité est partie intégrante ou non de ce traité relève de l'interprétation.¹⁵

¹⁵ Sir Robert Jennings & Sir Arthur Watts, eds, *Oppenheim's International Law*, ninth edition, Vol. 1. London and New York: Longman 1996, paragraphe 587, éléments constitutifs des traités.

OBJECTIFS DES APE PROVISOIRES

41. Tous les APE ont défini des objectifs. Dans leurs dispositions relatives aux objectifs, les APE provisoires ne diffèrent pas de l'APE complet conclu par le CARIFORUM.

42. À la lumière de leurs objectifs, les APE présentent les points communs suivants:

- a. L'accent est mis sur les questions de développement telles que l'éradication de la pauvreté, l'intégration progressive à l'économie mondiale, l'ajustement et la diversification économiques, l'élaboration de politiques commerciales et le renforcement des capacités en matière de commerce, l'adoption d'un cadre juridique conforme aux règles de l'OMC et la volonté de favoriser les échanges et les investissements;
- b. De même, ils insistent sur la nécessité de maintenir ou d'améliorer l'accès des produits des pays ACP au marché de l'UE;
- c. La promotion de l'intégration régionale;
- d. La solidarité et l'intérêt mutuel des pays/sous-régions ACP et de l'UE.

43. On note de profondes ressemblances dans la rédaction des objectifs, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et l'intégration régionale.

44. Contrairement à ceux des autres sous-régions, les APE conclus par l'AOA et la CAE font la distinction entre objectifs généraux et objectifs spécifiques. Les objectifs spécifiques sont, à peu de choses près, les mêmes, car ils se soucient de la compatibilité des accords avec l'article 24 du GATT et définissent aussi bien les thèmes à retenir et que ceux qui pourraient être retenus pour les prochaines négociations. Ces objectifs sont rédigés de la même manière. En outre, l'APE de la CAE comprend l'objectif spécifique visant la conclusion d'un APE, afin de ne pas souffrir d'une désorganisation des échanges.

45. Dans le corps du texte des accords conclus par la CAE et l'AOA, il n'y a pratiquement pas de distinction entre les thèmes à retenir et ceux qui pourraient être retenus pour les prochaines négociations, car seuls les thèmes retenus pour les prochaines négociations sont énumérés, accompagnés des questions litigieuses. En outre, ces accords contiennent une clause qui permet aux Parties de convenir de négocier sur toute autre question.

46. Si les négociations en vue de la conclusion d'APE complets connaissent des difficultés où s'enlisent, le régime devant se substituer aux APE provisoires à l'expiration du délai d'un an ou d'un an et demi prévu pour mener à terme les négociations pourraient susciter des inquiétudes. Il y a lieu de noter que cette période n'est pas longue du tout, si l'on tient compte de la nature controversée de bon nombre des questions devant faire l'objet de négociations. À la lumière des possibilités qui s'offrent de surmonter les difficultés soulevées par l'APE conclu par la SADC, des progrès pourraient être faits dans ces délais si les négociateurs ne reviennent pas avec les mêmes difficultés qui ont précédé la conclusion d'accords provisoires.

47. L'APE conclu par les États du Pacifique présente ses objectifs dans des termes spécifiques, au regard des tâches à accomplir dans le cadre de l'accord actuellement en vigueur. Il s'agit de bénéficier d'un meilleur accès au marché et d'éviter une désorganisation des échanges, outre la création d'une zone de libre-échange en conformité avec les règles de l'OMC, la mise en place d'un mécanisme de règlement des conflits et d'institutions, et l'insertion dans l'économie mondiale. L'objectif concernant la lutte contre la pauvreté dans cet APE figure dans les

dispositions concernant le développement durable,¹⁶ plutôt que dans celles concernant les objectifs à proprement parler.

Résumé et recommandations concernant les objectifs

48. On note de fortes ressemblances entre les APE, ceux-ci mettant l'accent sur le développement, l'accès au marché, l'intégration régionale, le cadre juridique de la promotion du commerce et des investissements, ainsi que la solidarité et l'intérêt mutuel.

49. Toutefois, on note également quelques différences, en ce sens que certains accords fixent des objectifs dont il n'est pas question dans d'autres, ne font pas de distinction entre objectifs généraux et objectifs spécifiques, où les classent dans différents types de dispositions.

50. On peut comprendre la distinction entre objectifs généraux et objectifs spécifiques, dans la mesure où les accords provisoires ont été conclus pour une durée d'une année environ, et ce dans le souci d'éviter une désorganisation des échanges. En outre, il n'aurait pas été prudent de laisser de côté les objectifs prévus pour les APE complets ayant déjà fait l'objet de négociations et d'un accord. Si d'autres domaines qui n'ont pas été examinés de manière exhaustive sont inclus dans les négociations, il va falloir en tenir compte dans les objectifs.

51. Les objectifs des différents APE conclus par les pays africains devraient être les mêmes. Ils devraient être également formulés de la même façon. Ceci tient essentiellement au fait que ces APE s'appliquent à la situation de l'Afrique en matière de développement, d'accès au marché, d'intégration régionale, de solidarité et d'intérêt mutuel avec l'UE. Étant donné que la même formulation est déjà considérablement utilisée, les objectifs de l'ensemble des APE conclus par les pays africains pourraient être davantage harmonisés.

52. Des difficultés pourraient surgir dans la recherche d'une formulation commune des objectifs. Il s'agit d'une question générale d'harmonisation des APE conclus par les pays africains ou de coordination des différents groupes de négociation. Une telle question se prête à la mise en place d'un groupe de réflexion, d'un comité technique ou d'un comité de rédaction qui aiderait à rédiger des avant-projets acceptables et faisables dans l'ensemble, qui seraient examinés par les décideurs et lors des sessions finales de négociation.

53. Dans la mise au point finale des APE complets, il va falloir réfléchir sur les moyens de traiter les objectifs spécifiques énoncés dans les APE provisoires. L'objectif spécifique concernant la compatibilité avec l'article 24 du GATT sera conservé dans les APE complets. Toutefois, cela pourrait ne pas être le cas en ce qui concerne les domaines retenus pour les prochaines négociations, à moins que les Parties, dans l'impossibilité de parvenir à un accord, souhaitent les conserver comme questions en suspens dans les négociations en cours, comme programme intégré en vue de la conclusion d'un APE complet.

54. Dans l'APE provisoire conclu par la SADC, par exemple, l'approche adoptée en matière de concurrence et d'adjudication de marchés publics pose le renforcement des capacités comme condition devant être remplie avant que d'autres négociations ne soient envisagées. S'agissant des services, la solution retenue est qu'après la conclusion d'un APE complet, les pays de la SADC procèdent à la libéralisation de plusieurs secteurs, dans le souci de satisfaire aux exigences de l'article 5 de l'Accord général sur le commerce des services (GATS).

¹⁶ Article 3 de l'APE conclu par les États du Pacifique.

PRINCIPES DES APE PROVISOIRES

55. Les APE consacrent le principe selon lequel les réussites ou acquis de l'Accord de Cotonou et des accords ACP-UE antérieurs devraient être mis à profit. Ils mentionnent, en particulier, la coopération et l'intégration régionales, le commerce et la coopération économique.

56. Les APE provisoires conclus par la CAE et l'AOA présentent de nombreux points communs dans leurs dispositions relatives aux principes, au regard tant des questions qu'elles traitent que de leur formulation. Ces deux accords consacrent les principes suivants: mise à profit des acquis de l'Accord de Cotonou, promotion de l'intégration régionale, asymétrie en matière de libéralisation du commerce, application de mesures ayant une incidence indirecte sur les échanges et instruments de défense des intérêts commerciaux, préférence régionale, cette dernière ne s'appliquant qu'à l'UE.

57. On note des différences à certains égards. L'APE conclu par la CAE requiert, en outre, la participation à la résolution des problèmes de production, d'approvisionnement et de capacités en matière de commerce de la Communauté. Toutefois, il n'aborde pas la question du traitement spécial et différencié en ce qui concerne l'ampleur et le rythme de la libéralisation des échanges des PMA et la prise en compte de la vulnérabilité des petits États insulaires et des pays sans littoral, contrairement à l'APE conclu par l'AOA. L'APE conclu par la CAE ne fait pas allusion à la règle selon laquelle les PMA devraient bénéficier de l'accord, même s'ils n'ont pas encore soumis des offres tarifaires ou s'ils le peuvent après la signature de l'accord. Il ne consacre pas non plus le principe de la participation à géométrie variable, qui permet à certains pays des libéraliser leurs échanges à un rythme plus soutenu que les autres.

58. Ces omissions pourraient s'expliquer par le fait que l'accord conclu par la CAE consacre le principe du traitement spécial et différencié et que cette Communauté est une union douanière qui, en tant que telle, a fait une offre unique de libéralisation des tarifs douaniers à l'UE.

59. Les APE conclus par le CARIFORUM et les États du Pacifique adoptent la même formulation pour ce qui est de la prise en compte des acquis et des articles 2 et 9 de l'Accord de Cotonou. L'article 2 de l'Accord de Cotonou énonce les principes fondamentaux d'égalité des partenaires et d'appropriation des stratégies de développement, de participation des autres acteurs, de dialogue et de respect mutuel des obligations, de différenciation et de régionalisation. L'article 9 de l'Accord énonce les éléments fondamentaux que sont les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'état de droit, ainsi que la bonne gouvernance. Ces APE consacrent également le principe selon lequel leur mise en œuvre et celle de l'Accord de Cotonou devraient avoir des effets cumulatifs.

60. L'APE conclu par la SADC stipule également que l'Accord de commerce, de développement et de coopération doit s'appliquer. Il consacre, en outre, le principe de la conformité de ses dispositions avec les politiques de développement et les programmes régionaux. Enfin, cet APE stipule que les Parties doivent respecter leurs engagements et que les pays de la SADC devraient être appuyés dans ce sens.

Résumé et recommandations concernant les principes

61. Les dispositions relatives aux principes adoptent deux approches différentes. D'une part, les APE provisoires de la CAE et de l'AOA ont défini des principes de base qui consacrent le traitement spécial et différencié et l'application de préférences régionales (mais celles-ci ne

s'appliquent qu'à l'UE) et qui préconisent le renforcement des acquis de l'Accord de Cotonou, ainsi que la promotion de l'intégration régionale, l'asymétrie dans la libéralisation des échanges, les mesures ayant une incidence indirecte sur les échanges et les instruments de protection des intérêts commerciaux. L'APE conclu par l'AOA va plus loin en mentionnant des dispositions spécifiques supplémentaires sur le traitement spécial et différencié en faveur des PMA.

62. D'autre part, les APE conclus par le CARIFORUM, les États du Pacifique et la SADC reprennent les principes fondamentaux consacrés par l'Accord de Cotonou.

63. Dans le souci de tenir compte de la situation particulière de la SADC, l'APE conclu par cette Communauté prévoit l'application de l'Accord de commerce, de développement et de coopération en ce qui concerne l'Afrique du Sud.

64. L'APE conclu par la SADC énonce, en outre, le principe de la compatibilité avec les politiques de développement et les programmes régionaux et les moyens de faciliter le respect des engagements.

65. Il est possible que certains pays ACP soient toujours mal à l'aise avec les exigences de l'UE concernant les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance, notamment dans le cadre d'un accord commercial.

66. Ce malaise peut parfaitement se justifier par le fait que les pays africains avaient lancé des initiatives endogènes dans ces domaines, dans le cadre de l'Acte constitutif de l'UA et des instruments complémentaires tels que le mécanisme d'évaluation intra-africaine et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). C'est pourquoi ils ne jugent pas utile que les négociateurs de l'UE cherchent à leur imposer ces conditions. Ces derniers insistent sur le fait que, dans le partenariat qui doit être mis en place, ces questions sont importantes et devraient être examinées ouvertement par les Parties, et que la démocratie, le respect des droits de l'homme et la bonne gouvernance sont des conditions préalables au développement économique et social.

67. Néanmoins, l'argument qui veut que l'Accord de Cotonou continue de s'appliquer en dépit de la modification de ses chapitres sur le commerce par les APE est défendable. Par conséquent, il n'y a pas vraiment lieu d'en inclure les principes dans les APE. En tout état de cause, c'est le même argument que les négociateurs de l'UE ont brandi pour ne pas accepter des engagements financiers allant au-delà de ceux de l'Accord de Cotonou.

68. On peut faire en sorte que les APE conclus par les pays africains contiennent les mêmes principes, avec la même formulation. Ces principes pourraient englober: le traitement spécial et différencié, l'asymétrie des obligations des PMA et des engagements en leur faveur (dont les pays africains à faible revenu pourraient également bénéficier), la promotion de l'intégration régionale, le renforcement des acquis des accords commerciaux ACP-UE, la coopération pour le développement, afin d'aider les pays africains à respecter leurs obligations et leurs engagements, de même que les pratiques des pays africains en matière de gouvernance sociale et politique énoncées dans les instruments pertinents de l'UA et reconnues à l'échelon international.

69. Si le malaise à propos de la référence aux articles 2 et 9 de l'Accord de Cotonou devait persister, il existe des instruments équivalents de l'UA qui consacrent ces principes et qui pourraient être pris en compte, le cas échéant.

70. Une autre approche consisterait à établir, à nouveau, une liste de principes sans pour autant faire référence à d'autres instruments, dans la lignée des APE provisoires conclus par l'AOA et la CAE, de sorte que les mêmes principes s'appliquent à tous les APE conclus par les pays africains.

C. APE PROVISOIRES ET DÉVELOPPEMENT

71. L'APE provisoire conclu par la CAE comporte les dispositions les plus sommaires sur le développement. Le chapitre relatif à la coopération économique et à la coopération au développement compte deux clauses. Dans l'une de ces clauses, l'UE et ses États membres confirment leur engagement à fournir les ressources requises dans le cadre du Programme indicatif régional du 10^e FED, de l'aide au commerce et du budget général de l'UE. Dans l'autre, les besoins de la CAE en matière de développement sont reconnus et les Parties conviennent «de définir les besoins de la CAE en matière de développement et d'y répondre, afin de promouvoir une croissance soutenue, de renforcer l'intégration régionale et de favoriser la transformation structurelle et la compétitivité, et d'accroître les capacités en matière de production et d'approvisionnement, ainsi que la valeur ajoutée.¹⁷ La coopération pour le développement sera examinée lors de la prochaine phase des négociations. Il est à espérer que des améliorations soient apportées à ces dispositions.

72. En revanche, l'APE conclu par l'AOA comporte les dispositions les plus détaillées sur la coopération économique et la coopération au développement. Durant les négociations ayant conduit à la conclusion de l'accord, l'AOA a été le premier groupe à proposer un texte comportant un chapitre détaillé sur le développement, qui traitait des diverses priorités identifiées. Les négociateurs de l'UE semblaient accepter que les APE contiennent des dispositions sur le développement allant au-delà des deux clauses qu'ils avaient proposées au départ, notamment après l'accord obtenu des ministres de l'UE chargés du développement à l'occasion d'un dialogue informel qui a eu lieu avec les ministres des pays ACP à Bonn, le 13 mars 2007, à un moment où l'Allemagne assurait la présidence de l'UE. Cela a également aidé les autres groupes de négociation à mettre au point des dispositions relatives au développement.

73. Le chapitre relatif au développement dans l'APE conclu par l'AOA se compose des éléments suivants: dispositions générales, objectifs, domaines et secteurs concernés par la coopération.

74. Les dispositions générales de l'APE conclu par l'AOA relatives au développement englobent les éléments suivants: accord des Parties de «répondre aux besoins des États de l'AOA en matière de développement, afin de promouvoir une croissance soutenue dans la sous-région, d'accroître les capacités des pays concernés en matière de production et d'approvisionnement, de favoriser la transformation structurelle et la compétitivité, de renforcer les capacités en matière de production et d'approvisionnement, d'accroître la valeur ajoutée.¹⁸ À cela il faut ajouter l'engagement de coopérer en vue de faciliter la mise en œuvre de l'accord aux termes duquel «la coopération sera fondée sur la stratégie de l'AOA en matière de coopération au développement et sur la matrice de développement convenue d'un commun accord» et jointe en annexe IV de l'APE. Il est prévu de recourir aux règles et procédures de l'Accord de Cotonou, notamment aux procédures de programmation du FED «au titre des cadres successifs de financement de l'UE durant la période d'application de l'Accord et des mécanismes prévus par les instruments pertinents financés par le budget général». En outre, il y a lieu de noter l'obligation de mobiliser des ressources supplémentaires auprès des États membres de l'UE et d'autres donateurs, l'engagement pris de «mobiliser des ressources suffisantes dans des délais prévisibles, en temps opportun et de manière durable, grâce à des dons et à des prêts à des conditions libérales fondés sur la matrice de développement». D'autres éléments essentiels des dispositions concernent la

¹⁷ Article 36 de l'APE provisoire CAEUE

¹⁸ Dans ses deux clauses succinctes sur la coopération économique et la coopération au développement, l'APE CAE-UE utilise la même formulation que l'APE conclu par l'AOA.

volonté de recourir à des mécanismes d'exécution, des fonds ou des dispositifs nationaux/sous-régionaux, l'obligation de favoriser la mise en place d'un fonds dans le cadre de l'APE, la coopération au développement dans le domaine des questions ayant une incidence indirecte sur les échanges, l'engagement de veiller à ce que le suivi englobe tous les aspects de l'APE, d'examiner les réussites, les obstacles et la voie à suivre en matière de coopération au développement.¹⁹

75. Ce sont des obligations assez claires que les Parties ont contractées, en particulier l'UE et ses États membres. Certaines de ces obligations revêtent un caractère essentiel, notamment la mobilisation de ressources suffisantes²⁰, même si elles ne sont pas adéquates, dans des délais prévisibles, en temps opportun et de manière durable. D'autres importantes obligations se rapportent à la reconduction des cadres financiers successifs de l'UE pendant la durée indéterminée²¹ d'application de l'APE (au lieu de les limiter à la date fixée par l'Accord de Cotonou, c'est-à-dire en 2020), et la mise en œuvre de la matrice de développement de l'AOA, qui figure en annexe de l'APE et en fait partie intégrante.²²

76. Dans l'APE conclu par l'AOA, le chapitre consacré au développement définit les domaines de coopération suivants: politiques et réglementation commerciales, promotion des échanges, infrastructures liées au commerce (transports, énergie et eau, notamment), renforcement des capacités de production, recherche-développement, innovation et transfert de technologie, coûts d'adaptation liés au commerce, prise en compte des préoccupations des femmes, autonomisation des communautés locales, prise en compte des questions environnementales dans le commerce et le développement. La coopération concerne également la promotion du secteur privé, la mise en place d'infrastructures, les ressources naturelles, l'agriculture, la pêche, les services (notamment le tourisme), les questions liées au commerce telles que la concurrence, les investissements, les droits de propriété intellectuelle, les normes, la facilitation des échanges et les statistiques. Ce chapitre comporte également des dispositions détaillées sur la coopération au développement dans trois domaines clés, à savoir: la promotion du secteur privé, les infrastructures et les ressources naturelles.

77. Cette foule de détails et la matrice de développement peuvent sembler inhabituelles pour un accord à long terme, à durée indéterminée, étant donné les adaptations auxquelles il va falloir procéder avec l'évolution de la situation au fil du temps.

78. Cependant, qui dit APE, dit développement économique et social des pays ACP, et une entreprise sérieuse, aussi globale et poussée ne saurait être malvenue. En outre, des dispositions prévoient la révision périodique de la matrice de développement. Tout porte à croire, également, que les priorités et besoins des pays de l'AOA en matière de développement vont, tel qu'il ressort de l'APE, persister à long terme. Ceci est particulièrement valable dans des domaines clés tels que la promotion du secteur privé, notamment les investissements, le développement industriel et la compétitivité, les infrastructures (transports, énergie et technologies de l'information et de la communication) et les ressources naturelles. Un certain nombre de pays développés et de pays en développement à revenu élevé font encore face aux mêmes priorités et besoins.

¹⁹ Article 36 de l'APE provisoire AOA-EU.

²⁰ « Suffisante » n'a pas la même force que « adéquates ».

²¹ D'aucuns soutiennent que le terme « indéfini » ne veut pas dire sans fin, qu'il renvoie tout simplement à une période indéterminée pour l'instant. Au regard de la possibilité de dénoncer l'accord, donner effet à cette disposition pour une durée indéterminée implique que l'accord s'applique jusqu'à ce que les parties y mettent fin.

²² L'article 70 de l'APE provisoire stipule: «Les annexes et protocoles joints au présent accord en sont partie intégrante et peuvent, à ce titre, être révisés ou amendés par le Comité de l'APE».

79. Le chapitre se termine avec une disposition sur les engagements financiers dans les termes suivants : «La Partie européenne mettra à la disposition de l'AOA une assistance financière afin de contribuer à la mise en œuvre des programmes et projets en matière de coopération identifiés par le présent accord, par ses chapitres pertinents et par la matrice de développement détaillée ». ²³

80. Cette disposition ne satisfait pas l'AOA, celle-ci exigeant de l'UE une obligation juridique sans équivoque de fournir des ressources adéquates. Elle a été revue à la baisse pour se limiter à fournir des ressources aux fins de la mise en œuvre. Toutefois, il s'agit d'une obligation essentielle, en particulier lorsqu'elle est examinée à la lumière de celles qui figurent dans les dispositions générales, à l'exemple de l'obligation de mettre en œuvre la matrice de développement jointe en annexe.

81. Les APE conclus par le CARIFORUM et les États du Pacifique sont plutôt brefs. Ils se contentent de définir le cadre général de la coopération au développement.

82. La partie de ces deux APE consacrée au partenariat commercial pour un développement durable comporte des dispositions sur les principes, le développement durable, l'intégration régionale et la coopération dans les enceintes internationales. L'APE conclu par le CARIFORUM comporte, en outre, des dispositions sur le suivi, la coopération au développement et les priorités de développement.

83. S'agissant du développement durable, l'APE conclu par le CARIFORUM stipule : «Les Parties réaffirment que l'objectif du développement durable doit être appliqué et intégré à tous les niveaux de leur partenariat économique, respectant ainsi les engagements fondamentaux définis aux articles 1^{er}, 2 et 9 de l'Accord de Cotonou, et en particulier leur engagement général en faveur de la réduction et, à terme, de l'éradication de la pauvreté en conformité avec les objectifs du développement durable». ²⁴ L'APE conclu par les États du Pacifique adopte la même formulation : «Les Parties réaffirment que l'objectif du développement durable sera partie intégrante du présent accord, respectant ainsi les engagements fondamentaux définis aux articles 1^{er}, 2 et 9 de l'Accord de Cotonou, et en particulier leur engagement général en faveur de la réduction et, à terme, de l'éradication de la pauvreté en conformité avec les objectifs du développement durable ». ²⁵ Alors que la version de l'APE conclu par le CARIFORUM semble véhiculer un meilleur message politique, celui des États du Pacifique s'efforce d'être plus précis en ce qui concerne la référence à l'Accord de Cotonou.

84. Même si elles diffèrent, les dispositions des APE conclus par le CARIFORUM et par les États du Pacifique concernant l'intégration régionale et la coopération dans les enceintes internationales obligent les Parties à coopérer dans les instances internationales «où les thèmes touchant le [présent] partenariat sont traités». L'APE conclu par les États du Pacifique ne fait aucune référence particulière aux instruments et accords en matière d'intégration dont il est question dans celui du CARIFORUM, ce que l'on comprend fort bien. Cependant, il comporte une disposition dont la portée s'étend à la question, non pas au titre de l'intégration régionale, mais plutôt de la coopération dans les instances internationales, qui stipule : «Les Parties reconnaissent la précieuse contribution que les organisations régionales peuvent apporter dans la réalisation des objectifs du présent accord. Elles conviennent de collaborer étroitement avec les organisations et programmes régionaux du Pacifique chaque fois que cela est utile et possible,

²³ Article 52 de l'APE provisoire AOA-UE.

²⁴ Article 3(1) de l'APE CARIFORUM-UE.

²⁵ Article 2 de l'APE États du Pacifique-UE.

afin de favoriser la réalisation des objectifs du présent accord». ²⁶ La question de savoir ce qui est «utile et possible» est subjective et discutable. Il faudra peut-être définir des critères objectifs par la suite. Autrement, on serait amené à penser que les organisations œuvrant en faveur de l'intégration régionale pourraient être mises sur la touche lorsque leur participation est susceptible d'avoir un effet négatif sur la réalisation d'objectifs donnés du partenariat ou lorsque cette participation est impossible. La région du Pacifique est géographiquement dispersée et comprend des pays insulaires. De telles particularités pourraient justifier la position adoptée dans cette disposition.

85. L'article intitulé «intégration régionale» dans l'APE conclu par les États du Pacifique stipule: «Aucune disposition du présent accord ne peut empêcher une partie de conclure un accord visant la création d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière, ou d'adhérer à tout autre accord de libre-échange avec un pays tiers »²⁷. L'APE conclu par le CARIFORUM ne comporte aucune disposition de ce type sur l'intégration régionale dans la partie consacrée au partenariat commercial pour un développement durable.

86. L'APE du CARIFORUM comprend une disposition spécifique sur la coopération au développement dans la partie consacrée au partenariat commercial pour un développement durable. Par cette disposition, les Parties reconnaissent que la coopération au développement un élément capital de leur partenariat. Une autre disposition prescrit l'application de la réglementation et des procédures prévues par l'Accord de Cotonou, notamment les procédures de programmation du FED, les parties s'engageant à prendre, proportionnellement à leurs rôles et responsabilités, toutes les mesures nécessaires pour assurer la mobilisation, la mise à disposition et l'utilisation des ressources, et les États membres de l'UE s'engageant collectivement à soutenir les activités de coopération au développement et à faciliter la participation d'autres bailleurs de fonds.

87. L'APE du CARIFORUM définit les priorités suivantes en matière de coopération²⁸:

- i) La mise à disposition d'une assistance technique en vue de renforcer les capacités humaines, juridiques et institutionnelles dans les États du CARIFORUM de manière à les rendre mieux à même de satisfaire aux engagements établis dans le présent accord;
- ii) La mise à disposition d'une assistance en vue de développer les capacités et institutions nécessaires à une réforme fiscale visant à renforcer l'administration fiscale et à améliorer le recouvrement des recettes fiscales, afin de se défaire de la dépendance à l'égard des tarifs douaniers et autres droits et taxes pour se tourner vers d'autres formes de fiscalité indirecte;
- iii) La mise à disposition de mesures de soutien destinées à promouvoir le développement du secteur privé et des entreprises, notamment des petits opérateurs économiques, et à renforcer la compétitivité internationale des sociétés des États du CARIFORUM et la diversification de leurs économies;
- iv) La diversification des exportations de marchandises et de services du CARIFORUM grâce à de nouveaux investissements et le développement de nouveaux secteurs;
- v) Le renforcement des capacités technologiques et de recherche des États du CARIFORUM de manière à faciliter la mise en œuvre et le respect des normes

²⁶ Article 5 de l'APE provisoire États du Pacifique-EU.

²⁷ Article 4(2) de l'APE provisoire États du Pacifique-UE

²⁸ Article 8 de l'APE CARIFORUM-UE

- techniques, des mesures sanitaires et phytosanitaires et des normes environnementales et de travail internationalement reconnues;
- vi) La mise en œuvre de systèmes d'innovation dans le CARIFORUM, y compris le développement des capacités technologiques;
 - vii) Le soutien à la mise en place, dans les États du CARIFORUM, des infrastructures nécessaires au déroulement des échanges.

88. Ces priorités établissent un modèle de coopération au développement.

89. Les États du CARIFORUM conviennent également d'établir un fonds de développement régional dans les deux années suivant la signature de l'accord.

90. L'APE provisoire de la SADC comporte un mécanisme plus développé que celui du CARIFORUM mais moins détaillé que le chapitre de l'APE de l'AOA sur la coopération économique et la coopération au développement. La première partie de l'APE de la SADC s'intitule «Partenariat commercial pour un développement durable». Cette partie comprend des chapitres consacrés aux dispositions générales, à la coopération et aux différents domaines visés par cette coopération.

91. Le chapitre relatif aux dispositions générales traite des objectifs, des principes, du développement durable, de l'intégration régionale, du suivi et de la coopération dans les enceintes internationales.

92. Un chapitre est consacré au cadre de la coopération au développement. Il s'agit d'un engagement de coopérer «afin de mettre en œuvre [le présent] accord et d'appuyer les échanges et les stratégies de développement des États membres de la SADC parties à l'APE, dans le cadre global du processus d'intégration de la SADC». Ce chapitre stipule également que la coopération «peut prendre une forme financière ou non financière». Il poursuit en définissant les obligations des Parties en matière de coopération pour le financement du développement, qui sont comparables à celles de l'APE du CARIFORUM. Après avoir reconnu l'importance de la coopération au développement comme élément essentiel du partenariat et confirmé l'applicabilité à l'UE de la réglementation et des procédures prévues par l'Accord de Cotonou, ce chapitre énonce, dans une autre disposition, les engagements des États membres de l'UE. Cette disposition vise à appuyer, à travers les politiques et instruments de développement respectifs de ces États, les activités de coopération au développement en vue de renforcer la coopération et l'intégration économiques régionales et de mettre en œuvre l'accord dans les États membres de la SADC parties à l'APE et au niveau sous-régional, conformément aux principes de complémentarité et d'efficacité de l'aide. Il est reconnu qu'il «est nécessaire de disposer de ressources suffisantes pour mettre en œuvre le présent accord et en tirer profit». Les deux Parties s'engagent à coopérer dans le but de permettre aux pays de la SADC «de bénéficier d'autres instruments financiers et de faciliter la participation d'autres bailleurs de fonds disposés à appuyer les initiatives des États membres de la SADC parties à l'APE visant la réalisation des objectifs du présent accord». Il est également convenu de mettre en place un fonds régional au titre de l'APE «comme instrument permettant la répartition des ressources financières consacrées au développement et aux mesures d'accompagnement de la mise en œuvre de l'APE», et l'UE s'est engagée à appuyer cette initiative et à participer à la mise en place de ce fonds.²⁹

²⁹ Article 8 de l'APE provisoire SADC-UE.

93. Le chapitre consacré à la coopération retient les domaines suivants: marchandises, compétitivité du côté de l'offre, infrastructures à l'appui du commerce, services, données commerciales, renforcement des capacités institutionnelles et ajustement budgétaire. Ensuite, les différents types d'intervention sont énoncés: politiques de développement, élaboration de cadres législatifs et réglementaires, développement institutionnel/organisationnel, renforcement des capacités et formation, services techniques consultatifs, services administratifs, appui dans le domaine des obstacles techniques au commerce et des mesures sanitaires et phytosanitaires, appui opérationnel (équipement, matériel et activités connexes, notamment).

94. Les APE sont censés être des outils favorisant le développement économique et social des pays ACP. Les pays ACP et ceux de l'UE l'ont affirmé lors des négociations et se sont efforcés d'y inclure des dispositions relatives au développement.

95. Toutefois, les groupes de pays ACP adoptent différentes approches pour intégrer le développement dans les APE, et ces approches transparaissent désormais dans les différences entre APE sur la question. Pour leur part, les négociateurs de l'UE ne semblaient pas partager avec les différents groupes de négociation la même conception du développement et de la manière dont il fallait en tenir compte dans les APE. La question du développement a, par conséquent, suscité un vif débat lors des négociations.

96. Dans l'ensemble, les représentants des régions ACP comprennent le développement en termes généraux. En effet, dans son acception courante, le terme se rapporte davantage au renforcement de leur processus d'intégration régionale, conformément aux programmes en cours. Le développement implique également la fourniture, dans le cadre des APE, par l'UE essentiellement, de ressources suffisantes pour faire face aux goulets d'étranglement structurels et mettre en place les infrastructures nécessaires, la flexibilité et la préservation du champ d'action en vue de lancer des programmes de développement et de garantir l'asymétrie des obligations, de bénéficier du meilleur accès possible au marché de l'UE, sans pour autant sacrifier l'accès aux marchés mondiaux et les échanges Sud-Sud.

97. Par contre, les négociateurs de l'UE semblent avoir compris le développement dans le sens de la nécessité pour les pays ACP d'adopter des mesures importantes de réciprocité en matière de libéralisation des échanges et d'obligations de non-discrimination en matière de concurrence, d'investissements, de transparence dans l'adjudication de marchés publics et de libéralisation du secteur des services. Ils ont également estimé, à ce sujet, que l'octroi d'un montant de 22,7 milliards d'euros dans le cadre du 10^e FED et de deux autres milliards d'euros supplémentaires annuellement aux pays en développement jusqu'en 2010, au titre de l'aide au commerce, revenait à accroître de manière considérable l'aide au développement en faveur des pays ACP. Les négociateurs de l'UE ont indiqué avec constance qu'ils avaient appuyé l'intégration régionale, même s'il n'apparaît pas clairement qu'ils ont appuyé le processus dans son ensemble sur la base des programmes d'intégration en cours, en particulier en Afrique.

98. Dans un régime commercial donné, pour que les échanges viennent à l'appui de la lutte contre la pauvreté et du développement économique et social, le développement exige un accès aussi large que possible aux marchés régionaux et internationaux, ainsi que la disponibilité de ressources financières et techniques suffisantes pour faire face aux problèmes de production et d'approvisionnement, y compris les goulets d'étranglement dans le domaine des infrastructures.³⁰ Les problèmes et les différents secteurs d'intervention peuvent varier, comme l'indiquent les APE

³⁰ Le paragraphe 57 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong reprend cette conception.

conclus par la SADC et l'AOA. Les propositions initiales de l'AOA en vue de la mise au point d'une matrice de développement ont tout simplement permis d'appréhender l'ampleur de la tâche et l'importance des ressources requises à cet effet. Même après l'établissement des priorités, les ressources fournies au titre du 10^e FED et de l'aide au commerce semblent insuffisantes. C'est pourquoi la contribution d'autres donateurs constitue désormais une composante essentielle de la coopération au développement. Par exemple, on estime que les pays de l'AOA ne recevront que 5 milliards d'euros dans le cadre de l'accord qu'ils ont conclu, alors que les coûts estimés à la lumière de la matrice de développement s'élèvent à 27 milliards d'euros.

99. La question du développement devrait transparaître dans l'ensemble des APE. Toutes les dispositions des APE, notamment celles qui ont trait au règlement des différends et aux institutions devraient viser à promouvoir le développement économique et social des pays ACP. C'est cette approche qui peut être compatible avec le postulat selon lequel les APE constituent un outil de développement économique et social des pays ACP.

100. Cependant, c'est à travers des parties ou chapitres consacrés à la coopération au développement que des approches rationnelles peuvent être définies et donner cette dimension à l'ensemble d'un APE.

Résumé et recommandations

101. Les APE provisoires ainsi que l'APE complet du CARIFORUM consacrent des parties et des chapitres au développement. Toutefois, les approches adoptées diffèrent à certains égards, même si l'on note de nombreux points de convergence.

102. La démarche adoptée par la CAE, plus ou moins dans la lignée de ce que les négociateurs de l'UE avaient proposé au départ, consiste à édicter quelques clauses définissant les principes de base de la coopération au développement. Toutefois, l'APE de la CAE reconnaît clairement qu'il y a lieu de détailler ces clauses et prévoit, en conséquence, un examen plus approfondi de la coopération au développement durant la prochaine phase des négociations.

103. Une autre démarche, adoptée par le CARIFORUM et, dans une certaine mesure, par les États du Pacifique, met en place un mécanisme de coopération au développement qui énonce un accord de principe sur le développement durable et établit les priorités de la coopération au regard des principaux objectifs et principes pour l'ensemble de l'accord, ainsi que des engagements concernant l'intégration régionale et le suivi.

104. Par ailleurs, une troisième démarche, adoptée par la SADC, s'attache à mettre au point un régime détaillé qui définit les domaines et les interventions en matière de coopération, à la suite des principaux objectifs et principes, et des engagements concernant le suivi, l'intégration régionale et la coopération financière pour le développement.

105. Une dernière démarche, adoptée par l'AOA, consiste à définir le développement, les engagements et obligations spécifiques, des domaines précis de coopération au développement, notamment la stratégie et la matrice de développement qui sont joints en annexe de l'APE, ainsi que l'engagement formel de l'UE et de ses États membres de fournir des ressources.

106. Toutes ces démarches ont du mérite, même si les plus détaillées semblent être les meilleures. Ces dernières offrent une vision plus complète du développement, ce qui devrait être salubre, étant donné la confusion qui règne dans l'esprit de certains négociateurs au sujet de cet

objectif fondamental des APE. Les approches détaillées définissent clairement les attentes, une acception commune, ainsi que les engagements des Parties, et elles rendent ces dispositions susceptibles de faire l'objet de recours ou, à tout le moins, d'un suivi, le cas échéant. Elles reflètent déjà les efforts considérables consacrés à cette composante du développement dans les APE, laissant peu de place aux mauvaises surprises dans la mise en œuvre des accords, tout en lui imprimant une orientation claire et en préservant les possibilités d'amélioration ou d'adaptation de ces accords après leur conclusion.

107. Les APE complets devraient comporter des parties ou des chapitres sur la coopération au développement qui définiraient les engagements et obligations spécifiques des Parties et indiqueraient les domaines visés par cette coopération, ainsi que les interventions requises à ce titre.

108. La première partie de l'APE complet du CARIFORUM se rapporte au partenariat commercial pour le développement durable. Bien qu'il s'agisse d'un APE complet, il est comparable, dans ses détails et son contenu, à l'APE provisoire de la SADC et, dans une certaine mesure, à celui des États du Pacifique. Des améliorations pourraient toujours y être apportées, s'il en était besoin, en s'inspirant d'APE provisoires plus détaillés tels que celui de l'AOA.

109. Le développement demeure une question qu'il va falloir examiner lors de la prochaine phase des négociations, tel que prévu par certains APE (CAE et AOA), ou au titre de négociations portant sur d'autres domaines ayant une incidence sur cet aspect. Par conséquent, il est possible de comparer les démarches adoptées par les différents APE provisoires et d'en tirer des enseignements, d'autant plus que l'UE a accepté certains engagements et obligations tels que ceux figurant dans l'APE de l'AOA.

110. Le développement durable a une connotation politique, en particulier au regard des références qui sont faites aux droits de l'homme, que certains pays ont du mal à accepter dans le cadre d'un accord commercial. Il est possible de traduire le développement durable en termes économiques et de l'adapter à un accord commercial, sans pour autant remettre en cause son acception la plus large, qui s'applique aux instruments à caractère politique ou social. Sur cette base, on peut recommander aux pays africains de prendre en considération le développement durable dans les chapitres de leurs APE traitant de la coopération au développement.

111. Un chapitre sur le développement devrait comporter les principaux éléments suivants : une acception commune du développement, y compris des références à la manière de surmonter les principaux obstacles liés au commerce et de parvenir à un niveau de vie satisfaisant dans un délai donné ; un engagement commun sans ambiguïté de placer le développement au cœur des APE et de faire en sorte que toutes leurs dispositions se rapportent au développement ou viennent l'appuyer ; des engagements clairs concernant le niveau de ressources suffisantes, avec des obligations clairement définies de l'UE et de ses États membres ; une indication nette des domaines visés et des interventions prévues au titre de la coopération, la définition des priorités en termes d'intégration régionale, d'infrastructures, de compétitivité à l'échelle régionale et mondiale, de diversification et de valeur ajoutée, d'investissements et d'industrialisation, ainsi que des références aux principaux instruments internationaux relatifs au développement et à l'aide.

D. L'ACCÈS DES MARCHANDISES AU MARCHÉ DANS LES APE

112. Les APE provisoires comportent des dispositions sur l'accès au marché, qui sont regroupées sous la rubrique «commerce des marchandises» dans les APE de la SADC, des États du Pacifique et du CARIFORUM, «régime du commerce des marchandises» dans celui de la CAE, et « libre circulation des marchandises» dans celui de l'AOA.

113. Ces dispositions se rapportent au traitement des droits de douane, aux voies de recours en matière commerciale communément appelées mesures de défense des intérêts commerciaux dans les APE de la CAE et de l'AOA. Les voies de recours se rapportent aux droits antidumping et aux droits compensatoires, ainsi qu'aux mesures de sauvegarde multilatérales et bilatérales. Elles englobent également les mesures non tarifaires et l'interdiction des contingents, et elles exigent l'application de la clause du traitement national en matière de fiscalité et de réglementation intérieures. Les APE des États du Pacifique et du CARIFORUM traitent également des subventions aux exportations de produits agricoles au titre des mesures non tarifaires.

114. Les APE de la CAE et de l'AOA comportent des dispositions concernant la coopération administrative dans le secteur des douanes. Les APE de la SADC, des États du Pacifique et du CARIFORUM comportent un chapitre détaillé sur les douanes et la facilitation des échanges. Ceux de la SADC, des États du Pacifique et du CARIFORUM consacrent un chapitre aux obstacles techniques au commerce et aux mesures sanitaires et phytosanitaires. Cependant, celui des États du Pacifique regroupe ces deux éléments en un seul chapitre.

Libéralisation des échanges

115. Les objectifs définis au chapitre sur l'accès au marché dans les APE de la CAE et de l'AOA englobent l'accès des produits de la CAE et de l'AOA en franchise de douane et sans contingent au marché de l'UE. Les autres objectifs concernent l'amélioration et la préservation de l'accès au marché, ainsi que la libéralisation progressive du marché des marchandises dans les pays de la CAE et de l'AOA. S'agissant de l'AOA, il y a également lieu de citer la promotion des échanges entre les Parties et une croissance accélérée tournée vers l'exportation, afin de faciliter l'insertion des pays membres dans l'économie mondiale.³¹ L'APE de la SADC, ne comporte aucune rubrique intitulée «objectifs». Sous l'intitulé «zone de libre-échange», il prévoit la création d'une zone de libre-échange entre les Parties, conformément à l'article 24 du GATT et dans le respect du principe de l'asymétrie en ce qui concerne le niveau et l'échelonnement des engagements.³² Les APE des États du Pacifique et du CARIFORUM ne comportent pas de dispositions sur les objectifs dans la rubrique consacrée au commerce de marchandises.

Le champ d'application des APE est limité aux pays signataires, à l'origine des produits ou aux chapitres 1 à 97 du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH).

116. L'APE de l'AOA définit son champ d'application en précisant que seuls les pays de l'AOA figurant sur la liste jointe en annexe sont habilités à prendre des engagements dans le cadre de l'accord et que les engagements de l'UE ne s'appliquent qu'aux pays de l'AOA signataires. Une disposition permet aux autres pays de l'AOA de notifier leur intention de figurer à l'annexe, et les décisions en la matière relèvent du comité de l'APE.³³ L'APE de la CAE ne comporte pas de dispositions ayant trait à son champ d'application sous la rubrique «accès au marché». Sous

³¹ Article 5 de l'APE CAE-EU et Article 5 de l'APE provisoire ESA -EU.

³² Article 19 de l'APE provisoire SADC-EU.

³³ Article 6 de l'APE provisoire ESA-UE.

l'intitulé «champ d'application», l'APE du CARIFORUM stipule que le chapitre sur les droits de douane s'applique à tous les produits originaires de l'UE ou de tout autre État membre du CARIFORUM.³⁴ En revanche, sous le même intitulé, les APE de la SADC et des États du Pacifique prévoient que l'accord (États du Pacifique) ou le chapitre (SADC) s'applique aux produits originaires visés aux chapitres 1 à 97 de la nomenclature des tarifs douaniers des Parties, conformément au SH.³⁵ Les marchandises sont également classées selon le même principe. Quant à l'APE du CARIFORUM, il stipule simplement que la classification se fera en fonction du SH.³⁶

Est considéré comme droit de douane tout droit ou taxe

117. Les APE ont défini la notion de droit de douane ainsi qu'il suit: «Est considéré comme droit de douane tout droit ou toute taxe de quelque nature que ce soit, y compris sous la forme d'une surtaxe ou d'une imposition supplémentaire, perçu à l'importation ou l'exportation de marchandises, à l'exclusion de toute taxe intérieure ou autre imposition intérieure [...]; toute mesure antidumping, compensatoire ou de sauvegarde [...]; toute redevance ou autre imposition».³⁷ L'APE de la SADC exclut également les redevances et impositions liées à des services consulaires.

Les redevances et impositions devraient correspondre au coût du service rendu.

118. Des redevances et impositions peuvent être appliquées à condition de ne représenter que l'équivalent du service rendu et elles ne doivent en aucun cas être utilisées à des fins de protection. L'APE des États du Pacifique stipule: «aucune redevance ou imposition ne peut s'appliquer sur la base d'un taux ad valorem». D'autres APE stipulent que les redevances et impositions doivent être fondées sur des taux spécifiques correspondant à la valeur réelle du service rendu. Les APE de la SADC, de la CAE et du CARIFORUM ne permettent pas la perception de redevances consulaires.³⁸

Le taux de base est celui qui est indiqué dans les tarifs douaniers, où le taux appliqué au titre de la clause de la nation la plus favorisée (NPF)

119. Les APE de la CAE et de l'AOA soulignent que le taux de base, auquel des réductions seront appliquées, est déterminé par le tarif douanier de la Partie concernée.³⁹ L'APE de la SADC indique que le taux de base en matière douanière est « [...] le taux de la nation la plus favorisée [...] effectivement applicable à la date d'entrée en vigueur de l'accord » et, au cas où les réductions s'appliquent après l'entrée en vigueur de l'accord, le taux de base applicable est soit celui de la nation la plus favorisée ou « le taux appliqué à l'égard de tous au jour d'entrée en vigueur du démantèlement du tarif douanier, suivant que l'un ou l'autre de ces taux est le plus faible ». ⁴⁰ La précaution dont s'entoure la SADC se comprend aisément.

³⁴ Article 1 du titre I de l'APE CARIFORUM-UE.

³⁵ Articles 20 de l'APE provisoire SADC-UE et 6 de l'APE provisoire États du Pacifique-UE.

³⁶ Articles 4 de l'APE CARIFORUM-UE, 8 de l'APE provisoire AOA-UE, 7 de l'APE provisoire CAE-UE et 9 de l'APE provisoire États du Pacifique-UE.

³⁷ Articles 3 du Titre II de l'APECARIFORUM-UE; 7 de l'APE provisoire AOA-EU, 6 de l'APE provisoire EAC-EU, 22 de l'APE provisoire SADC-UE et 7 de l'APE provisoire États du Pacifique-EU.

³⁸ Articles 9 de l'APE AOA-EU, 10 of the AOA-EU, 22(2) de l'APE SADC-EU, 7(2) de l'APE provisoire États du Pacifique-EU; et 5 de l'APE CARIFORUM-EU.

³⁹ Articles 8 de l'APE AOA-EU et 9 de l'APE provisoire AOA-EU

⁴⁰ Paragraphes 3 et 4 de l'article 22 de l'APE provisoire SADC-EU.

Les droits de douane sur les produits doivent être éliminés ou appliqués selon les tarifs douaniers pendant la durée de la période de transition.

120. Les APE comportent des dispositions sur l'élimination des droits de douane sur les produits originaires des territoires des Parties. Dans le cadre des accords, les produits originaires des pays ACP «sont importés dans l'UE en franchise de douane» à compter de la date d'entrée en vigueur de l'APE, certains produits (sucre et riz) étant soumis à une période de transition. Les marchandises originaires de l'UE sont soumises à des droits, lors de leur importation dans les pays ACP signataires d'un accord, en fonction des modalités d'élimination progressive annexées aux APE. L'APE de la SADC fait référence à l'accès au marché en franchise de droits et sans contingent et dresse la liste des pays éligibles (Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie et Swaziland), l'Afrique du sud et l'Angola n'en faisant pas partie.

121. La suppression progressive des droits de douane sur les importations de l'UE varie d'un APE à l'autre. Dans le cas de l'AOA, chaque pays signataire a ses propres modalités suppression progressive. Toutefois, celles-ci pourraient être harmonisées par la suite, en tenant compte des programmes d'intégration régionale. L'APE du CARIFORUM prévoit la possibilité de modifier le calendrier de réduction et de le suspendre pour une durée pouvant aller jusqu'à un an. Il stipule: «En cas de graves difficultés en ce qui concerne les importations d'un produit donné, le calendrier de réduction et de suppression des droits de douane peut être réexaminé d'un commun accord par le comité CARIFORUM-CE en vue de procéder à son éventuelle modification». Dans l'ensemble, il s'agit de ne pas aller au-delà du délai fixé pour la suppression des droits et de veiller à ce que les changements qui interviennent ne soient pas incompatibles avec l'article 24 du GATT.⁴¹

La version finale des règles d'origine sera établie lors de la prochaine négociation

122. Des règles d'origine détaillées ont été élaborées et annexées aux APE, qui déterminent les produits éligibles au traitement préférentiel. Toutefois, tous les APE prévoient la révision de ces règles dans le sens de leur simplification, en tenant compte des besoins des pays ACP, « de l'évolution des technologies, des procédés de fabrication et de tous les autres facteurs ». L'APE des États du Pacifique prévoit, au nombre des facteurs à prendre en compte, de « rassurer les investisseurs ». Les APE fixent des délais différents pour mener à terme le réexamen et les modifications nécessaires et désignent l'institution chargée d'apporter lesdites modifications. La révision finale devrait intervenir dans les cinq ans en ce qui concerne les APE des États du Pacifique et du CARIFORUM et les modifications seront effectuées par décision du comité du commerce pour les États du Pacifique et par le conseil conjoint pour ce qui est du CARIFORUM. En ce qui concerne la SADC, la révision interviendra dans un délai de trois ans et les modifications seront effectuées par décision du comité conjoint. S'agissant des APE de la CAE et de l'AOA, la révision interviendra dans la période comprise entre l'entrée en vigueur de l'accord provisoire et celle de l'accord complet, et les modifications seront effectuées par décision du conseil de l'APE pour ce qui est de la CAE et du comité de l'APE pour ce qui est de l'AOA.⁴²

⁴¹ Articles 10 et 11 de l'APE CAE-EU, 11 et 12 of AOA-EU, 25 et 26 of SADC-UE, et 11 et 12 l'APE provisoire États du Pacifique-UE; et 7 et 8 de l'APE CARIFORUM-UE. Voir la partie de la présente étude consacrée à la suppression des tarifs douaniers

⁴² Article 8 de l'APE États du Pacifique-UE, 21 de l'APE SADC-UE, 12 de l'APE-UE, et 13 de l'APE provisoire AOA-UE; et article 2 du titre II de l'APE CARIFORUM-UE.

Obligation de maintien du statu quo: ne pas augmenter les droits ou en introduire de nouveaux

123. Une obligation de maintenir le statu quo était incluse dans les APE, à l'exception de celui du CARIFORUM. «[...] Les Parties conviennent de ne pas accroître les droits de douane qu'ils appliquent sur les produits importés par l'autre Partie» dans le cas de l'AOA, ou «[...] dans les relations commerciales qu'elles établissent entre elles dans le cas de la CAE. Les dispositions relatives à l'obligation de maintenir le statu quo dans les APE de la SADC et des États du Pacifique stipulent: «Aucune Partie ne peut ni appliquer un droit de douane nouveau, ni augmenter un droit de douane déjà appliqué aux échanges visés par la libéralisation avec une autre Partie à l'entrée en vigueur du présent accord ⁴³».

Le calendrier de l'élimination progressive des droits de douane sur les importations en provenance de l'UE pourrait être modifié

124. Cela étant, les APE du CARIFORUM et des États du Pacifique prévoient expressément la possibilité de modifier le calendrier de réduction et de suppression des tarifs douaniers sur les importations en provenance des pays de l'UE. L'APE du CARIFORUM prévoit la modification du niveau des droits de douane et des engagements dans ce domaine pour certains pays: «Compte tenu des besoins spéciaux en matière de développement d'Antigua-et-Barbuda, du Belize, du Commonwealth de la Dominique, de la Grenade, de la République de Guyana, de la République d'Haïti, de Saint-Christophe -et-Nevis, de Sainte-Lucie, de Saint-Vincent-et-les-Grenadines, les Parties peuvent décider au sein du comité CARIFORUM-CE «Commerce et développement» de modifier le niveau des droits de douane, fixés à l'annexe III, qui peuvent être appliqués à une marchandise originaire de la partie CE lors de son importation dans les États du CARIFORUM. Les Parties veillent à ce qu'une telle modification n'entraîne pas une incompatibilité du présent accord avec les exigences de l'article XXIV de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994. Les Parties peuvent également décider, si nécessaire, d'adapter simultanément les engagements en matière de droits de douane fixés à l'annexe III concernant d'autres marchandises importées de la Partie CE. L'APE des États du Pacifique prévoit la possibilité pour les Parties de modifier le calendrier de réduction et de suppression des tarifs douaniers de tout pays de la région, ainsi que «l'annexe II (droits de douane applicables aux produits originaires de l'UE) de quelque façon qu'elles jugent appropriée», à condition qu'une telle modification n'entraîne aucune incompatibilité de l'accord avec les exigences de l'article 24 du GATT.

Les marchandises doivent circuler librement: les droits de douane ne peuvent être perçus qu'une seule fois

125. Les APE contiennent des dispositions sur la circulation des marchandises qui consacrent le principe de la perception unique des droits de douane dans l'UE et dans les pays ACP signataires d'un APE. Les droits de douane perçus doivent être restitués lorsqu'un produit est réexporté et sont, par conséquent, exigibles dans le pays où il est consommé. Comme il a été souligné dans l'APE conclu par les États du Pacifique, cela veut dire qu'«une fois que des droits de douane sont perçus, les produits originaires de tout pays partie à l'accord circulent à l'intérieur du territoire de l'UE à des États du Pacifique sans paiement d'aucun autre droit douane». Les dispositions de l'accord prévoient la coopération en vue de faciliter la libre circulation des marchandises.

⁴³ Articles 14 de l'APE provisoire AOA-UE, 13 de l'APE AOA-UE, 23 de l'APE SADC-UE, 15 de l'APE Ghana-UE, et 14 de l'APE États du Pacifique-UE.

126. L'APE conclu par l'AOA ne comporte aucune disposition sur la libre circulation des marchandises. L'APE conclu par le CARIFORUM vise la «circulation des marchandises » mais ne comporte aucune obligation d'en garantir la libre circulation. Cette disposition stipule plutôt que: «Les parties reconnaissent l'objectif d'une perception unique des droits de douane sur les marchandises originaires importées dans la Partie CE ou dans les États signataires du CARIFORUM. Dans l'attente de la fixation des modalités nécessaires à cette fin, les États signataires du CARIFORUM s'efforcent de tout mettre en œuvre pour y parvenir. La Partie CE apporte l'assistance technique requise pour atteindre cet objectif». L'APE conclu par les États du Pacifique contient une exception qui précise que le principe ne s'applique pas «aux marchandises des positions tarifaires dont les droits de douane n'ont pas été encore supprimés dans l'ensemble des États du Pacifique», les restitutions à l'exportation et impositions intervenant dans le pays de consommation.⁴⁴

La perception de droits et taxes à l'exportation n'est pas permise

127. La perception de droits et taxes à l'exportation n'est pas permise. Dans les APE conclus par la CAE et l'AOA, ces droits et taxes sont traités sous l'appellation «droits et taxes à l'exportation», «droits de douane à l'exportation ou impositions ayant un effet équivalent» dans celui de la SADC, «droits, taxes, commissions et autres impositions liés à l'exportation» ou «taxes, commissions et impositions prélevées à l'exportation» pour ce qui est des États du Pacifique, et «droits de douane» dans l'APE du CARIFORUM. Dans les APE conclus par la SADC, la CAE et l'AOA, il est interdit de prélever de «nouveaux» droits ou taxes, et dans le cas de la SADC, l'interdiction s'applique également à l'augmentation des taxes déjà prélevées, alors que les États du Pacifique interdisent à toute partie de maintenir ou d'instituer des taxes. Les APE conclus par la CAE, l'AOA et les États du Pacifique ne permettent pas le prélèvement de taxes à l'exportation «supérieures à celles qui sont applicables aux produits destinés à la vente dans le pays concerné». Dans l'APE conclu par le CARIFORUM, les pays visés à l'annexe A sont tenus de supprimer les droits de douane dans un délai de trois ans à compter de la signature de l'accord.

128. L'APE conclu par l'AOA prévoit des exceptions à l'interdiction de prélever des taxes à l'exportation à son annexe III. Celui de la CAE prévoit le prélèvement de droits à condition d'en être autorisé par le conseil de l'APE et que ces taxes aient pour objet «de promouvoir le développement de l'industrie locale ou de maintenir la stabilité du taux de change lorsque l'augmentation des prix mondiaux d'un produit de base d'exportation entraîne un risque d'envolée du taux de change », mais seulement pour «un nombre limité de produits et pour une période limitée, et ces mesures doivent être réexaminées par le conseil de l'APE au bout de 24 mois». L'APE conclu par la SADC, prévoit une exception concernant «les besoins spécifiques en matière de recettes, la protection des industries naissantes, où la protection de l'environnement». Cependant, l'Afrique du Sud ne peut recourir à de telles mesures, et l'interdiction de prélever des taxes doit être révisée dans un délai de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord. L'APE conclu par les États du Pacifique prévoit également des exceptions, afin de «garantir la solvabilité fiscale d'un État du Pacifique ou de protéger l'environnement et, dans des circonstances exceptionnelles, lorsque l'État du Pacifique en question est en mesure de justifier la protection spécifique d'industries naissantes».⁴⁵

⁴⁴ Articles 14 of de l'APE CAE-UE, 27 de l'APE SADC-UE, 15 de l'APE provisoire États du Pacifique-UE et article 10 de l'APE CARIFORUM-UE.

⁴⁵ Articles 24 de l'APE SADC-UE, 15 de l'APE EAC-UE, 15 de l'APE AOA-UE, et 10 de l'APE provisoire États du Pacifique-UE; et 6 du titre II de l'APE CARIFORUM-UE

Lorsqu'une Partie offre un meilleur traitement dans le cadre d'un autre accord de libre-échange, l'autre Partie doit en bénéficier (clause de la nation la plus favorisée)

129. Les signataires devront accorder à l'autre Partie le traitement le plus favorable qu'ils accordent à d'autres pays dans le cadre de tout accord de libre-échange qu'ils auraient conclu avec des pays ou organisations de pays développés ou à revenu élevé après la signature de l'APE. Cette exigence est exprimée dans les termes suivants: «En ce qui concerne les questions couvertes par le présent chapitre, les États du CARIFORUM ou tout État signataire du CARIFORUM accordent à la Partie CE tout traitement plus favorable qui serait applicable dans le cadre d'un accord de libre-échange qu'ils auraient conclu avec toute grande économie commerciale postérieurement à la signature du présent accord». Cette exigence ne s'applique pas aux accords qui étaient déjà entrés en vigueur au moment de la signature de l'APE et aux accords préférentiels conclus avec d'autres pays africains (AOA), avec des pays ACP ou africains (CAE), ou encore au niveau régional, en ce qui concerne le cadre de l'intégration régionale (États du Pacifique).⁴⁶

130. Cette obligation s'applique aux accords de libre-échange, dénommés accords d'intégration économique dans l'APE de la CAE⁴⁷, conclus avec les principaux partenaires commerciaux, qui sont définis ainsi qu'il suit: «Aux fins du présent article, on entend par «grande économie commerciale» tout pays développé, tout pays ou territoire dont la part dans les exportations mondiales de marchandises est supérieure à 1 % au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange visé au paragraphe 2 ou tout groupe de pays agissant individuellement, collectivement ou dans le cadre d'un accord de libre-échange, dont la part cumulée dans les exportations mondiales de marchandises est supérieure à 1,5 % au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange... ». ⁴⁸ Les chiffres retenus par cette disposition peuvent concerner les pays en développement à revenu élevé, ainsi qu'un certain nombre d'accords commerciaux régionaux regroupant des pays du Sud, notamment d'Amérique latine, d'Asie et du Golfe.

Des consultations seront organisées au cas où d'autres accords de libre-échange offrirait un meilleur traitement

131. Néanmoins, les APE des États du Pacifique, du CARIFORUM et de la SADC comportent une exception qui prévoit que lorsqu'un traitement plus favorable s'applique dans le cadre d'un accord de libre-échange, les pays de l'UE n'en bénéficient pas automatiquement. Pour ce faire, des consultations sont engagées. Cette exception ne figure pas pour l'instant dans les APE provisoires paraphés par la CAE et par l'AOA.

132. L'APE conclu par les États du Pacifique traduit cette expression en ces termes: «Lorsqu'un État ou des États du Pacifique apportent la preuve qu'une tierce partie leur offre, en matière de commerce de marchandises, notamment au regard des règles d'origine, un traitement

⁴⁶ Articles 11 de l'APE CARIFORUM-UE, 28 de l'APE SADC-UE, 16 de l'APE EAC-UE et de l'APE 16 de l'APE provisoire AOA.

⁴⁷ La définition des accords commerciaux régionaux ou d'intégration économique est celle des accords de libre-échange au sens de l'article 5 (accords libéralisant le commerce des services) de l'AGCS, plutôt que de l'article 24 du GATT, c'est-à-dire des accords qui libéralisent de manière substantielle les échanges et qui prévoient l'absence ou l'élimination de toute discrimination entre deux parties ou plus, par l'élimination de mesures discriminatoires existantes et/ou l'interdiction de nouvelles mesures discriminatoires ou de mesures plus discriminatoires, soit à l'entrée en vigueur dudit accord, soit sur la base d'un calendrier raisonnable. Article 16 (5) de l'APE CAEUE.

⁴⁸ Les APE de la CAE, de l'AOA et de la SADC font référence à « grand pays commercial », mais donnent une définition de « grande économie commerciale ». Les APE des États du Pacifique et du CARIFORUM utilisent des expressions qui concordent.

substantiellement plus favorable que celui qui leur est offert par la Partie CE, les Parties engagent des consultations et peuvent décider conjointement d'examiner le meilleur moyen de mettre en application les dispositions du paragraphe 2». Ceci signifie que l'UE ne bénéficie pas automatiquement du meilleur traitement offert par un autre État du Pacifique et l'expression «peut décider conjointement» veut dire qu'il ne s'agit pas d'une obligation impérative, mais plutôt d'une possibilité de prendre une décision conjointe sur la question. Il n'est alors pas exclu de soutenir que l'absence de décision conjointe ne constitue pas nécessairement un manquement à une obligation de la part de l'État du Pacifique. Ce dernier continuera de bénéficier des avantages de l'autre accord et de s'acquitter des obligations auxquelles il a souscrit dans ce cadre.

133. Quant à l'APE du CARIFORUM, il exprime cette exception dans les termes suivants: «Lorsqu'un État signataire du CARIFORUM conclut un accord de libre-échange avec un tiers visé au paragraphe 2 et que cet accord prévoit pour ce tiers un traitement plus favorable que celui accordé par l'État signataire du CARIFORUM à la Partie CE en vertu du présent accord, les Parties procèdent à des consultations. Les Parties peuvent décider si l'État signataire du CARIFORUM concerné peut refuser à la Partie CE le traitement plus favorable prévu dans l'accord de libre-échange. Le conseil conjoint CARIFORUM-CE peut adopter toutes les mesures nécessaires pour modifier les dispositions du présent accord». Il existe ici une possibilité offerte aux Parties, mais pas d'obligation impérative, de prendre une décision sur la question de savoir si l'État signataire du CARIFORUM peut ou ne peut pas accorder un meilleur traitement à l'UE. Cette disposition part du principe que c'est l'État signataire du CARIFORUM qui offre à l'autre État un meilleur traitement que celui qu'il offre à l'UE, alors que dans le cas des États du Pacifique, c'est l'inverse.

134. L'APE conclu par la SADC exprime cette exception dans les termes suivants: «Lorsqu'un État membre de la SADC est en mesure de prouver qu'une tierce partie lui accorde un traitement substantiellement plus favorable que celui accordé par l'UE, les Parties procéderont à des consultations et décideront conjointement d'examiner les meilleurs moyens de mettre en application les dispositions du paragraphe 2». Cette formulation est une obligation pour les Parties de prendre une décision sur la question et, même si elle paraît plus claire, elle peut s'avérer moins souple lorsque l'État membre de la SADC ne juge pas utile d'accorder à l'UE le meilleur traitement dont il bénéficie de l'autre État.

135. Le cadre conceptuel de cette exigence qui veut que l'UE bénéficie du meilleur traitement accordé par un autre pays à un pays africain ou à un autre pays ACP doit être précisé. Lorsqu'un pays tiers accorde à un pays ACP un meilleur traitement que celui que lui accorde l'UE, une éventuelle prétention de l'UE à ce statut ne reposerait sur aucun fondement. Par exemple, lorsque le Brésil, la Chine, l'Inde, le Japon, ou les États-Unis accordent à un pays africain un meilleur accès à leur marché pour un produit donné, disons en franchise de droits et à travers des procédures moins fastidieuses ou des règles d'origine moins contraignantes, il devient difficile, d'un point de vue conceptuel, de demander à ce pays africain d'accorder le traitement le plus favorable à l'UE. En fait, celle-ci n'étant pas partie à cet accord, l'autre pays ne peut pas être obligé de lui accorder le même traitement.

136. Il serait plus logique que l'obligation pèse sur l'UE de s'aligner sur ce meilleur traitement. Il s'agirait, en l'occurrence, d'accorder le même accès aux produits des pays africains, c'est-à-dire en franchise de droits et à travers des procédures moins fastidieuses ou des règles d'origine moins contraignantes. Bien que l'UE accorde désormais aux pays ACP qui ont paraphé les APE l'accès à son marché en franchise de droits et sans contingent, il reste beaucoup à faire pour améliorer cet accès en ce qui concerne les règles d'origine, les procédures douanières, les normes techniques et

sanitaires et la mise en place de capacités en matière de production, d'échanges et d'infrastructures liées au commerce dans les pays africains. Bon nombre de ces questions essentielles n'entrent pas dans le champ d'application du traitement favorable du fait qu'elles ne sont pas traitées, pour des raisons d'ordre technique et rédactionnel, dans le chapitre de l'APE relatif aux droits de douane. Cette exigence ne s'applique qu'à l'objet de ce chapitre. On pourrait soulever la question à propos des domaines couverts par ce chapitre, les règles d'origine en particulier. Dans le cadre des négociations en cours, cette disposition pourrait également être reformulée, afin de prévoir une obligation qui pèserait sur l'UE de s'aligner sur le meilleur traitement dans tout domaine utile.

137. Lorsqu'un pays africain accorde un meilleur accès à son marché à des pays tels que le Brésil, la Chine ou l'Inde qu'à l'UE, il incombe alors au pays africain d'accorder à cette dernière les mêmes conditions d'accès à son marché. Cette exigence qui pèse sur les pays de taille modeste sur le plan économique pourrait être fondée sur l'équité dans les transactions, mais les relations entre l'Europe et les pays africains devraient tenir pleinement compte des besoins de ces derniers en matière de commerce et de développement. Elle peut poser des problèmes à certains pays africains. Dans les négociations relatives aux accords de libéralisation des échanges avec d'autres pays, y compris les pays en développement à revenu élevé, ces pays africains devront toujours tenir compte de l'impact que l'application de ces conditions à l'UE également pourrait avoir sur leur économie, par exemple les importations en provenance de l'UE. Le Brésil avait soulevé cette question lors d'une réunion du Conseil général de l'OMC.⁴⁹ Cette exigence pourrait décourager le commerce Sud-Sud, c'est-à-dire les échanges entre les pays africains et les pays en développement à revenu élevé d'Asie ou d'Amérique latine. Il ne fait aucun doute que les échanges augmentent plus rapidement entre pays du Sud qu'entre ceux du Nord.

138. Cette question est l'une des plus importantes qu'il faudrait examiner plus en profondeur avant de signer les APE et de prendre des mesures pour les mettre en application ou, au moins, dans le cadre des négociations en cours.

Mesures non tarifaires

139. Les APE comportent deux dispositions concernant les mesures non tarifaires: suppression des restrictions quantitatives et traitement national en matière de taxes et impositions intérieures.

Les restrictions quantitatives ne sont pas permises

140. Les APE conclus par la CAE, les États du Pacifique et la SADC disposent qu'aucune Partie n'instituera ou ne maintiendra de prohibitions ou de restrictions à l'importation, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé à partir de leur entrée en vigueur, et qu'aucune nouvelle mesure autre que des droits de douane, taxes ou autres impositions ne peut être adoptée. L'APE conclu par la CAE prévoit des exceptions concernant les mesures de défense des intérêts commerciaux, les prohibitions permettant de faire face à de graves pénuries de produits alimentaires et autres produits de première nécessité, et des mesures d'application de normes ou réglementations. L'APE conclu par la SADC prévoit également des exceptions concernant les mesures antidumping et les mesures compensatoires mais excluant les sauvegardes multilatérales ou bilatérales, ainsi que toutes les exceptions prévues à l'article 11 du GATT (par exemple les mesures destinées à faire face à de graves pénuries de produits alimentaires ou visant l'application

⁴⁹ Le Brésil a soulevé cette question lors d'une intervention faite par son ambassadeur devant le Conseil général de l'OMC le 5 février 2008.

de normes ou réglementations. L'APE des États du Pacifique prévoit des exceptions concernant les mesures antidumping et les mesures compensatoires, ainsi que les sauvegardes multilatérales et bilatérales. L'APE du CARIFORUM dispose qu'aucune restriction quantitative ne peut être maintenue à partir de son entrée en vigueur, mais il prévoit des exceptions concernant les mesures antidumping, les mesures compensatoires et les sauvegardes multilatérales (les sauvegardes bilatérales en sont exclues). L'APE de l'AOA ne comporte pas ces exceptions.⁵⁰

Le traitement national doit être accordé aux produits de l'autre Partie en matière d'impositions et de réglementation intérieures

141. Il existe également une obligation d'accorder aux importations le traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures. La règle veut que les produits du territoire de toute Partie contractante importés sur le territoire de toute autre Partie contractante ne soient pas soumis à des taxes ou autres impositions directes ou indirectes moins favorables que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits, à l'exception de l'application de tarifs différents pour les transports intérieurs. En outre, il ne peut être appliqué aucune réglementation quantitative exigeant le mélange, la transformation ou l'utilisation de produits provenant de sources nationales. Toutefois, les pouvoirs publics peuvent attribuer aux seuls producteurs nationaux des subventions, y compris des subventions provenant du produit des taxes ou impositions intérieures, ou encore sous la forme d'achat de produits nationaux pour leur propre compte. Le traitement national ne s'applique pas aux marchés publics (l'APE conclu par la SADC ne prévoit pas cette exception). L'APE conclu par l'AOA prévoit d'autres exceptions visant à promouvoir la production intérieure et les industries naissantes, les autorisations à cet effet relevant du comité de l'APE. L'annexe III de cet APE comporte une liste des dérogations à la règle du traitement national.⁵¹

Interdiction d'appliquer de nouvelles subventions à l'exportation de produits primaires. Ces subventions sont retirées progressivement lorsque les droits sont supprimés

142. L'APE conclu par le CARIFORUM comporte des dispositions qui traitent des mesures non tarifaires en matière de subventions à l'exportation de produits primaires et qui prohibent l'adoption de nouveaux programmes de subventions ou l'augmentation des subventions déjà accordées par une Partie à des produits destinés au territoire de l'autre Partie. Une exception permet aux États membres du CARIFORUM d'accorder des subventions à la commercialisation et au transport, conformément à l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, et aux pays figurant sur la liste jointe en annexe 5 dudit Accord d'accorder des subventions à l'exportation. À ce titre, l'UE et ses États membres se sont engagés à réduire progressivement les subventions actuellement accordées aux produits figurant sur la liste jointe en annexe 1 de l'Accord (produits agricoles), pour lesquels les États membres du CARIFORUM s'engagent à supprimer les droits de douane.⁵²

Instruments de défense des intérêts commerciaux

143. Les APE traitent des voies de recours en matière commerciale (dénommés instruments de défense des intérêts commerciaux dans l'APE de la SADC ou mesures de défense des intérêts

⁵⁰ Articles 1 du chapitre 3 du titre II de l'APE CARIFORUM-UE; 17 de l'APE AOA-UE, 35 de l'APE SADC-UE, 17 de l'APE CAE-UE et 22 de l'APE provisoire États du Pacifique-UE.

⁵¹ Articles 18 de l'APE AOA-UE, 18 de l'APE CAEUE, 36 de l'APE SADC-UE, 23 de l'APE provisoire États du Pacifique-EU; et article 2 du chapitre 3 du titre II de l'APE CARIFORUM-UE.

⁵² Article 3 du chapitre 3 du titre II de l'APE CARIFORUM-UE.

commerciaux dans les APE de la CAE et de l'AOA), à savoir: les mesures antidumping, les subventions, les mesures compensatoires, les mesures de sauvegarde multilatérales et bilatérales, dans les mêmes termes pratiquement.

Les règles de l'OMC concernant le dumping, les subventions et les sauvegardes s'appliquent

144. Les dispositions de l'Accord de l'OMC relatives aux mesures antidumping, aux subventions, aux mesures conservatoires et aux mesures de sauvegarde multilatérales s'appliquent aux APE. L'APE des États du Pacifique précise que les États non membres de l'OMC peuvent également y recourir.⁵³ L'APE de l'AOA dispose que les obligations visées par l'Accord de l'OMC ne s'appliquent pas aux pays non membres au-delà de celles auxquelles l'APE s'engage formellement⁵⁴ et, qu'en cas de conflit entre les obligations des deux accords, les premières prévaudront. Les mécanismes de règlement des différends prévus par les APE ne s'appliquent pas à ces mesures. L'APE de la SADC stipule: «Tout différend ayant trait à ces mesures ne peut être réglé que dans le cadre des règles pertinentes de l'OMC». Par ailleurs, les mécanismes de règlement des différends de l'OMC ne s'appliquent pas aux mesures de sauvegarde bilatérales.

145. Les voies de recours constructives prévues par les accords de l'OMC en matière de dumping et de subventions s'appliquent également. L'APE des États du Pacifique stipule à cet égard que: «La partie CE fournira une assistance appropriée aux exportateurs des États du Pacifique qui proposent de telles voies de recours constructives».⁵⁵

Les mesures nationales ne devraient pas être prises en même temps que les mesures régionales

146. Les pays ACP peuvent prendre des mesures antidumping ou des mesures compensatoires, soit au niveau national, soit au niveau régional. Les APE disposent que les États signataires doivent instituer une instance de contrôle juridictionnel lorsqu'ils prennent une mesure antidumping ou compensatoire au niveau régional, et qu'un État signataire ne peut appliquer une nouvelle mesure sur un produit déjà couvert par une mesure régionale. Sur la question de savoir quelle est la mesure qui l'emporte sur l'autre, l'APE du CARIFORUM dispose clairement: «Un État signataire du CARIFORUM ne peut appliquer une mesure antidumping ou compensatoire sur un produit lorsqu'il est déjà couvert par une mesure régionale ou sous-régionale instituée pour le même produit. De même, les États du CARIFORUM veillent à ce qu'une mesure régionale ou sous-régionale instituée pour un produit ne couvre aucun État signataire du CARIFORUM qui applique déjà une mesure de ce type sur le même produit». L'UE est tenue de notifier aux États signataires du CARIFORUM exportateurs la réception d'une plainte dûment documentée avant d'ouvrir une enquête.

147. Les dispositions relatives aux mesures de sauvegarde multilatérales n'excluent pas le recours aux dispositions de l'article 19 du GATT, de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture. Une importante exception concerne la possibilité pour l'UE et ses États membres d'exclure l'application de mesures de sauvegarde multilatérales à des produits des pays ACP dans le cadre des APE, «à la lumière des objectifs généraux de développement du présent accord et compte tenu de la taille réduite des économies...». Ces dispositions s'appliquent pendant une période de cinq ans à compter de la date de signature de l'accord et seront réexaminées au plus

⁵³ Articles 19-21 de l'APE États du Pacifique-UE, 32-34 de l'APE SADC-UE, 19-21 de l'APE AOA-UE, et 19-21 de l'APE provisoire CAE; et chapitre 2 du titre 2 de l'APE CARIFORUM-UE.

⁵⁴ Article 65(3) de l'APE provisoire entre l'AOA et l'UE.

⁵⁵ Article 19(2) de l'APE provisoire États du Pacifique-UE.

tard 120 jours avant la fin de ladite période. En ce qui concerne l'APE de la SADC, ces dispositions ne s'appliquent pas à l'Afrique du Sud.

Des mesures de sauvegarde bilatérales peuvent être prises pour faire face à des problèmes économiques et sociaux.

148. Les parties peuvent prendre des mesures de sauvegarde bilatérales sous la forme d'une suspension de la réduction supplémentaire du taux du droit à l'importation, de l'augmentation du droit de douane jusqu'à un niveau n'excédant pas celui appliqué aux membres de l'OMC, ou de contingents. L'UE peut adopter des sauvegardes bilatérales sous la forme de mesures de surveillance limitées à ses régions ultrapériphériques. De même, un État ACP peut prendre de telles mesures, celles-ci étant limitées à son territoire.

149. Des mesures de sauvegarde bilatérales peuvent être prises lorsque les importations nuisent ou sont susceptibles de nuire à la production d'un pays parce qu'elles sont constituées de produits analogues ou directement concurrentiels. Elles peuvent également être prises lorsque surviennent «des perturbations dans un secteur de l'économie, notamment si ces perturbations provoquent des difficultés ou des problèmes sociaux majeurs susceptibles d'entraîner une détérioration grave de la situation économique dans la partie importatrice, [ou encore] des perturbations sur les marchés de produits agricoles similaires ou directement concurrents ou dans les mécanismes régulant ces marchés»⁵⁶.

150. Les mesures de sauvegarde bilatérales peuvent être prises dans le but de protéger une industrie naissante. Néanmoins, cette disposition ne s'applique que pendant une période déterminée : 10 ans pour l'APE de la CAE ; 12 ans pour ce qui est du Botswana, de la Namibie et du Swaziland, et 15 ans pour les PMA dans l'APE conclu par la SADC, avec une possibilité de prolongation après examen par le conseil conjoint ; 10 ans pour les pays autres que les PMA et 15 ans pour les PMA dans l'APE conclu par l'AOA ; 20 ans pour l'APE conclu par les États du Pacifique, et ces mesures peuvent être prises pour une période initiale de sept ans, avec la possibilité d'une prolongation de trois ans. Cependant, cette période initiale peut aller jusqu'à 12 ans pour les États insulaires et les PMA.

151. Des règles spécifiques régissent l'application de mesures de sauvegarde bilatérales. Celles-ci ne peuvent être appliquées que pour la période nécessaire et ne doivent pas aller au-delà d'une période de deux ans ou, dans le cas des ACP, de quatre ans, avec la possibilité de les prolonger pour une période n'excédant pas deux ou quatre ans respectivement. Les mesures à appliquer sont celles qui ont le moins de répercussions sur le fonctionnement d'un APE donné. L'intention de prendre ces mesures doit être notifiée au comité compétent en la matière et des consultations régulières doivent être maintenues. Ces mesures peuvent être prises à titre provisoire si des circonstances exceptionnelles l'exigent et, dans ce cas, le système de règlement des différends de l'OMC ne s'applique pas.

Libéralisation des paiements courants et des mouvements de capitaux

152. Les dispositions de l'APE de la SADC sur la question diffèrent de celles du CARIFORUM.

153. Dans l'APE conclu par la SADC, les parties «s'engagent à autoriser, sans aucune restriction, les paiements liés à des opérations courantes entre résidents de la Partie CE et les États de la

⁵⁶ Articles 34 de l'APE SADC-UE, 21 de l'APE États du Pacifique-UE, 21 de l'APE CAE-EU, 21 de l'APE provisoire AOA-UE, et 3 du chapitre 2 du titre II de l'APE CARIFORUM-UE

SADC, en monnaie librement convertible». Cependant, les États de la SADC peuvent prendre toute mesure qu'ils jugent utiles pour le pays et à ce que ces opérations «ne soient pas utilisées par ses résidents pour effectuer des transferts illicites de capitaux»⁵⁷. Il existe également une disposition qui prévoit l'adoption de «mesures de sauvegarde strictement nécessaires en matière de mouvements de capitaux» lorsque les paiements et les mouvements de capitaux «causent ou menacent de causer de graves difficultés dans le fonctionnement de la politique monétaire ou de la politique des changes»⁵⁸.

154. L'APE conclu par le CARIFORUM comporte des dispositions similaires sur les paiements courants et les mesures de sauvegarde. Cependant, il libéralise également le mouvement de capitaux dans les termes suivants: «En ce qui concerne les transactions relevant du compte de capital de la balance des paiements, les États signataires du CARIFORUM et la Partie CE s'engagent à n'imposer aucune restriction à la libre circulation des capitaux concernant les investissements directs réalisés conformément à la législation du pays de destination et les investissements réalisés conformément aux dispositions du titre II, ni à la liquidation et au rapatriement de ces capitaux et de tout bénéfice en découlant».⁵⁹ Une disposition prévoit que les parties se concertent afin de faciliter les mouvements de capitaux et que les mesures prises soient notifiées au conseil conjoint.

Dispositions spéciales sur la coopération administrative

155. Les APE comportent des dispositions spéciales sur la coopération administrative, aux termes desquelles le traitement préférentiel peut être suspendu pour une période de six mois, renouvelable, pour absence de coopération administrative, c'est-à-dire pour non-respect répété de l'obligation de vérifier le caractère originaire d'un produit, refus répété de procéder à la vérification ultérieure de la preuve de l'origine ou de communiquer les résultats de cette vérification, refus répété ou retard injustifié d'autoriser des missions de coopération administrative. Ces irrégularités ou fraudes peuvent apparaître à travers l'augmentation rapide des importations, sans explication satisfaisante.⁶⁰

156. Le but de cette suspension temporaire est de protéger les intérêts financiers de la partie concernée, pendant une période déterminée (six mois). Les mesures doivent faire l'objet d'une notification et de concertations au sein des instances de l'APE, et une notification aux importateurs doit être publiée au journal officiel de la partie qui les prend.

Régime douanier et facilitation des échanges

157. Les dispositions de l'APE conclu par la SADC sur le régime douanier et la facilitation des échanges traitent des objectifs, de la coopération douanière et administrative, de la législation et des procédures douanières et de la facilitation des mouvements de transit. Elles traitent également des redevances et taxes (aux termes de l'article 41(2), «il n'est pas imposé de redevances et de taxes pour les services consulaires»), des relations avec les milieux d'affaires, de la valeur en douane, de l'harmonisation des procédures douanières au niveau sous-régional, de l'appui aux administrations douanières concernées de la SADC, des dispositions transitoires et de la création d'un comité spécial des douanes et de la facilitation des échanges. L'APE conclu par les États du Pacifique comporte des dispositions comparables, ainsi que d'autres: objectifs, relations avec les programmes

⁵⁷ Article 65 de l'APE provisoire SADC-UE

⁵⁸ Article 66 de l'APE provisoire SADC-UE.

⁵⁹ Article 2 du titre III de l'APE CARIFORUM-UE.

⁶⁰ Articles 29 de l'APE SADC-UE, 17 de l'APE États du Pacifique-EU, 22 de l'APE à AOA-EU et 22 de l'APE CAE.

en cours et l'assistance, coopération douanière et administrative, procédures douanières, relations entre douanes et milieux d'affaires, valeur en douane, harmonisation des procédures douanières au niveau sous-régional et clause de révision (le chapitre relatif au régime douanier et à la facilitation des échanges doit être révisé dans un délai de trois ans, «afin de définir les mesures à prendre à l'avenir» (article 32). L'APE conclu par le CARIFORUM comporte également des dispositions comparables: objectifs, coopération douanière et administrative, législation et procédures douanières, relations avec les milieux d'affaires, valeur en douane, intégration régionale, coopération, et mise en place d'un comité spécial de coopération douanière et de facilitation des échanges.

Obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires

158. Les APE conclus par la SADC, les États du Pacifique et le CARIFORUM comportent des dispositions sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). L'APE conclu par les États du Pacifique traite des OTC et des mesures SPS dans le même chapitre et sous le même libellé, alors que celui de la SADC traite les domaines suivants en matière d'OTC: obligations multilatérales, objectifs, champ d'application et définitions, collaboration et intégration régionales, transparence, mesures permettant d'identifier, de prévenir et de supprimer les OTC, questions concernant la mise en œuvre, le renforcement des capacités et l'assistance en matière OTC. Quant aux dispositions sur les mesures SPS, elles se rapportent aux questions suivantes: obligations multilatérales, objectifs, champ d'application et définitions, autorités compétentes, transparence, échange d'informations, questions concernant la mise en œuvre, la concertation, le renforcement des capacités et l'assistance technique les mesures SPS.

159. Le chapitre de l'APE conclu par les États du Pacifique relatif aux OTC et aux mesures SPS recouvre les aspects suivants: champ d'application et définitions, produits prioritaires; droits et obligations, dont des dispositions qui prévoient l'application des règles de l'OMC en matière d'OTC et de mesures SPS aux pays qui ne sont pas membres de l'OMC. Ce chapitre prévoit, en outre, que «la Partie CE prendra dûment en compte les contraintes de capacité qui ne permettent pas à court terme aux États non membres de l'OMC de se conformer aux dispositions du présent article» et que «les parties conviennent que les dispositions concernant le traitement spécial et différencié des accords de l'OMC relatifs aux mesures SPS et aux OTC sont applicables, dans toute la mesure du possible, aux échanges entre les parties à cet accord, notamment les États du Pacifique qui ne sont pas membres de l'OMC»⁶¹; équivalence, autorités compétentes, résolution des problèmes soulevés par des mesures SPS et les OTC, transparence et échanges d'informations, mis en œuvre.

160. L'APE conclu par la SADC prévoit la coopération en ce qui concerne les produits et secteurs prioritaires, dans les domaines de l'exportation et de l'harmonisation au niveau régional: «Les parties s'engagent à œuvrer en faveur de l'intégration et de la coopération régionales, en particulier dans le cadre de l'APE conclu par la SADC dans le domaine (des mesures SPS) et de faire face aux problèmes soulevés par les mesures SPS concernant des secteurs et produits prioritaires, en accordant l'attention voulue à l'intégration régionale»⁶². C'est APE comporte des appendices au chapitre qui dresse la liste des produits concernés. L'appendice IA présente la liste des produits et secteurs prioritaires de l'harmonisation régionale: poisson, produits de la pêche et produits de l'aquaculture (frais ou transformés), bovins, ovins et volaille, viande fraîche, produits à base de viande, céréales, légumes et épices, oléagineux, noix de coco, coprah, graines de coton, arachide, manioc, bière et jus, fruits séchés et en conserve. L'appendice IB dresse la liste des produits et secteurs prioritaires suivants en vue de l'exportation vers l'UE: poisson, produits de la pêche et produits de l'aquaculture (frais ou

⁶¹ Article 36(3) et (4) de l'APE provisoire États du Pacifique-EU.

⁶² Article 57(2) de l'APE provisoire entre la SADC et l'UE.

transformés), viande et produits à base de viande, autres produits à base de viande, fruits et noix, légumes, fleurs coupées, café et sucre.

161. L'APE conclu par les États du Pacifique traite également des produits prioritaires: «afin de parvenir plus rapidement aux objectifs définis par le présent chapitre, les parties conviennent de dresser des listes de produits prioritaires au titre des échanges entre États du Pacifique. Ces listes figurent aux annexes III.A et III.B, qui seront réexaminées par le Comité du commerce, et amendées selon qu'il sera utile».⁶³

Autres domaines

162. L'APE provisoire conclu par la SADC comporte également des dispositions sur les unions douanières et les zones de libre-échange, les parties ayant la possibilité d'adhérer à de telles entités. Dans d'autres APE, cette possibilité apparaît dans d'autres parties ou chapitres.

163. Les APE conclus par le CARIFORUM et les pays d'Afrique de l'Ouest prévoient la coopération en matière d'administration et de réformes fiscales.

164. Des dispositions prévoient également l'adoption de mesures correctives et l'application des règles de l'OMC concernant la valeur en douane.

Possibilité d'adopter des dispositions additionnelles

165. L'APE conclu par le CARIFORUM comporte, en outre, des dispositions additionnelles sous des titres couvrant des aspects de fond tels que les investissements, le commerce des services et le commerce électronique; les paiements courants et les mouvements de capitaux; les domaines ayant une incidence indirecte sur le commerce tels que les politiques en matière de concurrence, l'innovation et la propriété intellectuelle; les marchés publics; l'environnement; les aspects sociaux; la protection des données à caractère personnel. L'APE conclu par la SADC comporte des dispositions sur les paiements courants, les mouvements de capitaux et la protection de données à caractère personnel.

Généralités

166. Les dispositions relatives à l'accès des marchandises au marché, ainsi que la question du développement, occupent une place de premier plan dans les APE provisoires et dans l'APE complet conclu par le CARIFORUM, car il fallait absolument conclure des accords avant la date butoir du 31 décembre 2007, afin d'éviter une désorganisation des importations de l'UE en provenance des pays ACP autres que les PMA, et ce en dépit des nombreuses questions qui n'avaient pas encore été réglées dans le cadre des négociations. Concrètement, les APE reflètent la diversité des progrès accomplis dans ce laps de temps.

167. Les APE provisoires ont été conclus, dans une large mesure, dans le but de mettre en place des dispositions concernant un accès au marché permettant de poursuivre les importations de produits des ACP dans l'UE à des conditions plus favorables qu'en l'absence d'accords, à savoir le SGP. Le régime de l'Accord de Cotonou devait expirer le 31 décembre 2007, conformément à la dérogation accordée par l'OMC, le 14 novembre 2001, à sa Conférence ministérielle de Doha.

⁶³ Article 35 de l'APE provisoire États du Pacifique-UE.

168. Cette dérogation ne s'appliquait qu'aux pays autres que les PMA. Les importations en provenance des PMA pouvaient se poursuivre sous le régime institué par l'initiative «Tout sauf les armes», tous leurs produits, à l'exception des armes, ayant accès au marché de l'UE en franchise de droits et sans contingent.

169. Cela étant, de nombreux PMA ont également paraphé les APE provisoires, manifestant ainsi leur préférence pour le caractère contractuel et contraignant des APE et les dispositions relatives à la coopération au développement.

170. Un autre argument de poids qui militait en faveur des dispositions relatives à l'accès au marché se rapporte à l'impact que les pays ACP attendaient du rythme et de la portée de la suppression des droits de douane. Des études d'impact avaient recommandé une libéralisation progressive et asymétrique, la possibilité étant offerte aux pays ACP de supprimer les droits de douane sur un volume n'excédant pas 60 % des importations en provenance de l'UE.

171. Les dispositions relatives à l'accès au marché sont également importantes, dans la mesure où elles ont une incidence directe sur les processus d'intégration régionale des pays ACP, notamment sur les programmes en cours en Afrique. Le programme d'intégration en Afrique prévoit la mise en place, par les CER établies, de zones de libre-échange et d'unions douanières au niveau sous-régional. Cette étape devrait être suivie de la création d'une union douanière et d'un marché commun à l'échelle continentale qui, à son tour, déboucherait sur la création d'une union monétaire et économique. Les APE ont une incidence sur ce programme, car ils constituent des zones de libre-échange à durée indéterminée avec des pays tiers, permettant des relations commerciales et économiques préférentielles entre l'UE et l'Afrique, alors que les CER et l'Afrique, en général, sont censées négocier et, éventuellement, maintenir un régime commercial extérieur commun face à d'autres pays, dont ceux de l'UE, par ailleurs. Si d'autres partenaires de premier plan prenaient de telles initiatives, cela se traduirait probablement par des droits et obligations comparables à ceux de l'UE.

Résumé et recommandations sur l'accès au marché

172. Les dispositions relatives à l'accès aux marchés dans le secteur du commerce de marchandises sont pratiquement les mêmes dans les différents APE, bien que l'on note des différences à certains égards. Les points de ressemblance concernent essentiellement le traitement des droits de douane, les mesures non tarifaires et les dispositions spéciales ayant trait à la coopération administrative, ainsi que les mesures de défense des intérêts commerciaux, même si les APE conclus par les États du Pacifique et par le CARIFORUM comportent des dispositions supplémentaires concernant les droits de douane et la facilitation du commerce, les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

173. Certaines différences sont profondes et constituent des domaines nécessitant des améliorations dans certains APE, dont les exceptions créées par des APE tels que ceux conclus par les États du Pacifique et le CARIFORUM concernant les accords de libre-échange avec les économies les plus développées ou les petits États insulaires et les PMA, la durée de validité de certaines dispositions et mesures, ainsi que l'idée d'une coopération spéciale sur les produits et secteurs prioritaires mentionnés dans les APE de la SADC et des États du Pacifique.

174. On note également des différences à propos des domaines supplémentaires couverts par l'APE complet conclu entre le CARIFORUM et l'UE, notamment les investissements et le

commerce des services, ainsi que les marchés publics. D'autres groupes ont adopté une position qui suscite des controverses à propos de ces dispositions dans les négociations.

175. Les dispositions relatives au commerce des marchandises comportent des obligations d'une portée telle qu'elles sont susceptibles d'avoir de profondes répercussions sur les pays ACP dans le cadre des APE (élimination des taxes et droits à l'exportation, suppression des contingentements, application de la clause du traitement national aux importations en provenance de l'UE, maintien du niveau actuel des subventions dans l'UE et proposition de les réduire progressivement au profit de certains pays ACP sur une période non précisée et pour des produits dont ils s'engagent à éliminer les droits de douane, par exemple).

176. L'offre concernant l'accès au marché de l'UE est la même dans les APE: admission de toutes les marchandises en franchise de douane à l'entrée en vigueur de l'APE, à l'exception des produits dont l'admission est soumise à une période transitoire; exclusion de l'Afrique du Sud de la plupart des concessions.

177. L'APE conclu par les États du Pacifique comporte des exceptions générales, ainsi que d'autres concernant la sécurité et la fiscalité au titre du commerce des marchandises, alors qu'elles figurent dans la dernière partie des autres APE. L'APE conclu par le CARIFORUM fait figurer les dispositions relatives à l'agriculture et à la pêche dans la partie visant le commerce des marchandises, et ceux de la CAE et l'AOA traitent de la pêche dans des chapitres séparés.

178. Des possibilités d'apprentissage mutuel s'offrent aux différents groupes de pays ACP et, au besoin, d'harmonisation des dispositions relatives aux domaines clefs, en s'appuyant sur les importantes dispositions contenues dans les différents APE provisoires. Une attention particulière devrait être accordée aux exceptions faites à propos des obligations de fond et des périodes fixées dans divers domaines. Dans bon nombre de cas, il est difficile de déterminer si les périodes fixées sont fondées sur des critères objectifs ou non.

179. Au cas où certaines obligations imposées s'avéreraient lourdes de conséquences, les parties aux négociations pourraient utilement les revoir, au besoin, dans le cadre de la poursuite des négociations, afin d'y apporter les modifications nécessaires et de prendre en compte les besoins des pays ACP et des pays africains, notamment les PMA et autres petits États insulaires ou vulnérables, en matière de commerce et de développement.

180. Il serait intéressant de parvenir à un certain degré de cohérence ou d'harmonie entre les structures et les questions traitées dans les chapitres relatifs au commerce des marchandises. L'offre uniforme de l'UE aux régions ACP permet à l'UE de maintenir un régime commun tout à fait raisonnable en ce qui concerne les importations en provenance de pays ACP dans le cadre des APE. S'il est vrai que les régions ACP ont leurs propres particularités, elles n'en partagent pas moins un grand nombre de points communs qui permettent un degré élevé de coordination ou d'harmonisation. En outre, les différences entre accords, obligations et droits des régions sont susceptibles d'affaiblir davantage la solidarité des pays ACP, si tant est qu'il faille maintenir le groupe en tant qu'acteur mondial, s'agissant en particulier de ses relations avec l'UE.

E. PÊCHE CONTINENTALE, PÊCHE MARITIME ET AQUACULTURE

181. Les APE conclus par l'AOA et la CAE contiennent des chapitres spécifiques sur les pêches continentale et maritime et l'aquaculture formulés de la même manière.

182. Lors des négociations, la Partie CE recherchait clairement des dispositions sur la pêche, secteur auquel elle accordait beaucoup d'importance. Il semble que l'UE avait beaucoup insisté sur l'accès aux ressources de la pêche hors d'Europe, qu'elle considérait plutôt comme une question d'accès au marché que comme une question de développement. La partie AOA (avant la formation du groupe CAE) accordait la même importance à ce secteur, au regard aussi bien de l'accès au marché de l'UE que du développement, à travers les investissements et la diversification.

183. À cette fin, l'AOA avait préparé un projet d'Accord-cadre séparé sur la pêche en vue de l'ouverture de négociations. Cette démarche a été rejetée par l'UE, qui préférait inclure la pêche dans les dispositions relatives à l'accès au marché, la principale raison avancée pour ce faire étant de veiller à la compatibilité des dispositions avec l'article 24 du GATT, ce qui n'était pas le cas avec l'Accord-cadre séparé. La proposition de l'UE a été acceptée sur la base de l'Accord de l'OMC, même si elle ne présentait pas beaucoup d'intérêt.

184. Cependant, dès le démarrage des négociations sur la proposition révisée de l'AOA, l'UE se mit à remettre en cause pratiquement toutes les dispositions relatives au développement, insistant sur la nécessité de traiter les questions concernant l'accès au marché avec les dispositions relatives à l'accès des autres marchandises au marché. Ainsi, les négociations furent difficiles, comme dans les autres domaines. Il en résulta une version édulcorée des propositions que l'AOA avait faites au départ.

185. Les APE comprennent des dispositions générales reconnaissant que «la pêche constitue une ressource économique essentielle, qui joue un rôle de premier plan dans les économies et offre de grandes possibilités en ce qui concerne le développement économique régional et l'éradication de la pauvreté [...] Une importante source d'alimentation [...] Les ressources de la pêche présentent un intérêt considérable pour la Partie CE». Ainsi, les parties conviennent que la stratégie indiquée pour promouvoir la croissance économique du secteur de la pêche et renforcer son rôle dans l'économie [...] en ajoutant de la valeur aux activités du secteur.⁶⁴

186. Les objectifs de la coopération dans le secteur de la pêche sont les suivants: promouvoir un développement et une gestion durables de la pêche, développer des échanges régionaux et internationaux fondés sur les meilleures pratiques, aider les grandes et petites entreprises de pêche à s'adapter aux exigences strictes du marché, d'améliorer la productivité et la compétitivité du secteur et d'établir des liens avec les autres secteurs de l'économie⁶⁵. À cet égard, les APE ont l'ambition d'apporter un appui financier ou sous d'autres formes afin d'améliorer la compétitivité et de renforcer les capacités de production des entreprises de pêche, de diversifier et de moderniser les infrastructures portuaires des pays de la CAE et de l'AOA.⁶⁶

187. La coopération repose sur les principes suivants: intégration régionale, préservation des acquis de Cotonou, traitement spécial et différencié, utilisation des meilleures données scientifiques disponibles en matière d'évaluation et de gestion de ressources, suivi efficace de des

⁶⁴ Articles 25 de la CAEUE et 25 de l'AOA-UE, de l'APE provisoire

⁶⁵ Articles 26 de la CAEUE et 26 de l'AOA-UE, de l'APE provisoire

⁶⁶ Article 29 de la CAEUE et de l'AOA-UE, de l'APE provisoire

effets sur l'environnement, l'économie et la société, conformité avec les instruments nationaux, régionaux et internationaux, notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et définition des priorités concernant les besoins spécifiques de la pêche artisanale/de subsistance. Ces principes devraient favoriser une «mise en valeur durable et responsable de la pêche continentale et maritime et de l'aquaculture et en optimiser les bénéfices pour les générations actuelles et futures, grâce à un accroissement des investissements, au renforcement des capacités et à un meilleur accès au marché ».⁶⁷

188. Après les dispositions générales et celles concernant les objectifs et les principes, les APE traitent séparément de la pêche maritime et de la pêche continentale, en fixant les objectifs et les domaines de la coopération.

189. S'agissant de la pêche maritime, les domaines relatifs à la coopération sont, en termes généraux, les suivants: «la coopération englobe les questions de gestion et de conservation, la gestion des navires et l'organisation des activités après la capture, les mesures financières et commerciales, la mise en valeur des produits de la pêche et l'aquaculture marine», et «la Partie CE fournira des ressources en vue de la mise en œuvre des domaines de coopération identifiés aux niveaux national et régional, qui englobent également l'appui au renforcement des capacités régionales, en outre, la Partie CE s'engage à œuvrer dans le sens des mesures décrites dans la section concernant les mesures financières et commerciales et le développement des infrastructures de la pêche et de l'aquaculture marine».⁶⁸

190. De façon plus détaillée, les domaines visés par la coopération sont les suivants: gestion et conservation, gestion des navires et organisation des activités après la capture, mesures financières et commerciales, questions de développement. La disposition relative aux mesures financières et commerciales est censée faire peser une obligation impérative sur la Partie CE, mais les termes utilisés ne semblent pas clairs, car il s'agit d'un engagement des deux parties à coopérer: «les parties s'engagent à coopérer dans les domaines de la création de coentreprises, de la transformation du poisson, des services portuaires, du renforcement des capacités de production, de l'amélioration de la compétitivité des entreprises de pêche et des services connexes, de la transformation en aval, de la modernisation des installations portuaires, de la diversification des captures, afin d'inclure des espèces autres que le thon, qui sont sous-exploitées ou qui ne sont pas exploitées».

191. S'agissant de la pêche continentale et de l'aquaculture, «l'objectif de la coopération dans le domaine de la pêche continentale et de l'aquaculture est de promouvoir l'exploitation durable des ressources de la pêche continentale et d'accroître la production de l'aquaculture, d'alléger les contraintes qui pèsent sur l'offre, d'améliorer la qualité du poisson et des produits de la pêche afin de répondre aux normes en vigueur dans l'UE, de surmonter les obstacles au commerce intrarégional, d'attirer des capitaux et des investissements dans le secteur, de renforcer les capacités et d'améliorer l'accès à l'appui financier en faveur des investisseurs du secteur privé en vue du développement de la pêche continentale et de l'aquaculture».⁶⁹

192. Les domaines spécifiques de la coopération sont ensuite présentés: renforcement des capacités et développement du marché des exportations, mise en place et financement d'infrastructures, transfert de technologie, recherche et collecte de données, investissements et

⁶⁷ Article 28.

⁶⁸ Article 32.

⁶⁹ Article 34.

finances, préservation de l'environnement et des stocks, mesures socioéconomiques et lutte contre la pauvreté.⁷⁰

Résumé et recommandations

193. L'essence même du chapitre sur la pêche est de promouvoir les investissements, de renforcer les capacités du secteur de la pêche en Afrique de l'Est et en Afrique australe, de lui faciliter l'accès au marché de l'UE et de garantir une gestion durable des stocks.

194. Ce secteur a également été examiné lors des négociations des autres APE, mais les résultats n'ont pas été concluants, à l'exception de l'inclusion des règles d'origine. Les chapitres relatifs à la pêche dans les APE de l'AOA et de la CAE constituent un point de départ utile pour les autres sous-régions africaines.

⁷⁰ Article 35.

F. POURSUITE DES NÉGOCIATIONS SUR LES APE

195. Les APE conclus par la SADC et les États du Pacifique traitent de la prochaine phase des négociations dans les mêmes termes pratiquement. Cependant, celui de la SADC comporte des dispositions spécifiques sur le traitement des services, les investissements, la concurrence, les marchés publics, et sur l'exigence de la Namibie de poursuivre les négociations sur les questions litigieuses qui demeurent dans l'APE.

196. L'APE conclu par les États du Pacifique dispose: «La Partie CE et les États du Pacifique concernés par le présent accord s'engagent à poursuivre et à mener à bien les négociations en cours en vue de la conclusion d'un accord de partenariat économique complet, en conformité avec l'Accord de Cotonou et les déclarations et conclusions ministérielles déjà formulées, de toutes les composantes et relatives à tous les pays concernés de la région du Pacifique. Les Parties confirment leur engagement de conclure les présentes négociations d'ici au 31 décembre 2008». Les Parties reconnaissent que «la coopération au développement constituera un élément essentiel de l'APE complet», «réaffirment leur engagement à poursuivre la coopération au développement aux fins de la coopération et de l'intégration régionales, tel que prévu par l'Accord de Cotonou, de manière à tirer le meilleur parti d'un APE complet» et «d'établir dans les meilleurs délais la version finale des dispositions relatives à la coopération au développement dans le contexte plus général des États insulaires ACP du Pacifique».⁷¹

197. L'APE conclu par les États du Pacifique laisse explicitement entendre que «le présent accord provisoire de partenariat ne préjuge pas des positions que la région adoptera lors des négociations sur la coopération au développement en vue de la conclusion d'un APE complet».⁷²

198. L'APE conclu par la SADC stipule: «Les Parties conviennent de poursuivre les négociations en 2008 et d'étendre le champ d'application du présent accord».⁷³ En ce qui concerne les services, les États membres de la SADC s'engagent à libéraliser un secteur au titre des effets de la poursuite des négociations d'ici au 31 décembre 2008, et les autres secteurs dans un délai de trois ans «suivant la conclusion de l'APE complet», afin de se conformer à l'exigence de l'AGCS,⁷⁴ c'est-à-dire la couverture d'un nombre substantiel de secteurs, «l'interdiction de nouvelles mesures discriminatoires ou de mesures plus discriminatoires», et ce «dans l'ensemble du secteur des services».⁷⁵ Cette obligation de maintenir le statu quo pourrait, à elle seule, satisfaire à l'exigence de l'article 5 de l'AGCS concernant l'absence de toute discrimination et la couverture d'un nombre substantiel de secteurs. L'importance du secteur des services et la nécessité de renforcer les capacités sont reconnues, et «à cette fin, la Partie CE s'engage à appuyer le renforcement des capacités, afin de consolider le cadre réglementaire de la participation des États membres de la SADC parties à l'APE».

199. Cette disposition dresse la liste des États membres de la SADC qui seront parties à la poursuite des négociations (Botswana, Lesotho, Mozambique et Swaziland) et laisse ouverte la possibilité pour les autres de «se joindre aux négociations sur les mêmes bases ». En écartant l'Afrique du Sud, qui est membre de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), au même titre que le Botswana, la Namibie, le Lesotho et le Swaziland, cette disposition a des répercussions sur l'Union douanière, qui est censée appliquer un régime de commerce extérieur commun. En

⁷¹ Article 69, par. (1) et (2) de l'APE provisoire États du Pacifique-UE.

⁷² Article 69, (3) de l'APE provisoire États du Pacifique-UE.

⁷³ Article 67 of de l'APE provisoire SADC- UE.

⁷⁴ Article V de l'Accord général sur le commerce des services de l'OMC.

⁷⁵ Article V.1 par. (a)(ii) de l'AGCS et Article 67, par. (1a)(2) l'APE provisoire SADC- UE.

écartant l'Angola également, elle porte un coup sur l'ensemble du processus d'intégration au sein de la SADC dans la perspective de la mise en place d'une union douanière après celle d'une zone de libre-échange qui est entrée en vigueur en janvier 2008. On peut d'ores et déjà se poser la question de savoir si cette disposition était indispensable, en particulier au regard de la configuration de l'APE qui a déjà été convenue et, si elle ne va pas à l'encontre de l'idée selon laquelle les négociations en cours s'inscrivent dans la continuité de celles qui ont débouché sur la conclusion d'un accord provisoire et s'il ne s'agit pas d'une nouvelle série de négociations sur des questions nouvelles, entre Parties différentes.

200. La Namibie a paraphé l'APE provisoire après le délai qui était fixé au 29 novembre 2007, à la condition que les négociations sur les questions qu'elle avait soulevées se poursuivent, dans la perspective de la conclusion d'un APE complet.

201. Ces préoccupations, telles qu'elles ont été exprimées par la Namibie, engagent les autres États membres de la SADC et la Commission européenne à trouver des solutions aux questions soulevées dans l'APE provisoire et qui ont une incidence négative à long terme sur les politiques de la Namibie. Il s'agit, entre autres questions, des dispositions non négociables que proposait la Commission européenne à propos de la clause de la nation la plus favorisée (NPF), du gel des taxes/prélèvements/impositions et, par conséquent, de la possibilité pour le pays d'utiliser de telles mesures comme mécanisme favorisant la valeur ajoutée et le développement des industries de transformation, de l'abolition des restrictions quantitatives sur les importations ayant un impact sur la production de céréales et, par conséquent, sur la sécurité alimentaire de la Namibie, de l'insuffisance des mesures prises pour protéger les industries naissantes, de l'abolition des restrictions sur le contenu local de biens manufacturés ou transformés, et des modalités relatives à la gestion de la libre circulation des marchandises au sein des États parties à l'APE conclu par la SADC, d'une manière qui pourrait ne pas être compatible avec la participation du pays à l'actuelle SACU ou qui conditionnerait la mise en place d'une future union douanière de la SADC.

202. Ces exigences sont conformes à la Déclaration du Conseil des ministres ACP du 13 décembre 2007 appelant à la poursuite des négociations sur les questions litigieuses figurant dans l'APE. La Déclaration des ministres était fondée sur les assurances données par M. Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, lors du Sommet UE-Afrique tenu à Lisbonne les 8 et 9 décembre 2007, selon lesquelles les discussions sur les APE seraient poursuivies au-delà du paraphe des accords provisoires et que les dispositions controversées qui y figurent feraient l'objet de renégociation.

203. Cette idée de poursuivre les négociations sur les «dispositions controversées» peut être lourde de conséquences. Cela voudrait dire, par exemple, que ces clauses ne devraient pas être appliquées aux cas où les APE provisoires entreraient en vigueur, car elles font l'objet de négociations et qu'elles ne sont pas encore élaborées sous leur forme définitive. Cela voudrait également dire qu'il n'y a, en fait, jamais eu de consentement à parapher les APE, que cela s'est fait sous la contrainte et l'intimidation. Dans sa Déclaration, le Conseil des ministres ACP a «déploré l'énorme pression exercée par la Commission européenne sur les États ACP pour qu'ils paraphent des accords commerciaux intérimaires, en violation de l'esprit du partenariat ACP-UE». Le Secrétaire général des pays ACP a décrit, dans une interview, le caractère cataclysmique des négociations de dernière minute. Enfin, cela voudrait dire que les APE provisoires ne constituent pas un résultat équilibré et que, dans l'ensemble, les négociations devraient être rouvertes et les accords rééquilibrés.

204. En fait, les Parties à l'APE provisoire ne sont parvenues à aucun résultat concret. Tout au plus ont-ils eu l'opportunité de prolonger la période des négociations, de sauver la face en mettant en avant les progrès accomplis, dans une certaine mesure, et une volonté ferme de mener à terme les négociations dans un court délai (12 mois). Un autre point de vue pourrait être que l'accès réciproque au marché, qui était présenté comme une question de compatibilité avec l'Accord de l'OMC, était un objectif prioritaire des négociateurs de l'UE et a été inclus dans l'APE provisoire.

205. S'agissant des investissements, l'APE conclu par la SADC stipule: «Les Parties conviennent de mener des négociations sur un chapitre consacré aux investissements, en tenant compte des dispositions pertinentes du Protocole de la SADC sur les finances et les investissements, au plus tard le 31 décembre 2008». La Partie CE s'engage également à fournir «une assistance technique adaptée, afin de faciliter les négociations et l'application des dispositions du chapitre relatif aux investissements». Ces dispositions reflètent la position adoptée par la Commission européenne, qui a essuyé de nombreuses critiques, car il était demandé à la SADC de prendre des engagements clairs concernant la poursuite des négociations sur les questions de Singapour pour pouvoir bénéficier de ressources. Toutefois, la démarche adoptée en matière de concurrence et de marchés publics est légèrement différente, car la disposition en question stipule que «la Partie CE s'engage à coopérer en vue de renforcer les capacités régionales dans ces domaines. Des négociations ne seront envisagées qu'après la mise en place de capacités régionales».⁷⁶

206. Quant aux APE conclus par la CAE et l'AOA, ils contiennent chacun une liste précise de domaines devant être examinés lors de la prochaine phase des négociations. Ces deux listes ne sont pas identiques. L'APE de l'AOA cite les domaines suivants: «régime douanier et facilitation des échanges, questions à régler concernant les échanges et l'accès au marché, notamment les règles d'origine et autres questions connexes, ainsi que les instruments de défense des intérêts commerciaux, en particulier des régions ultrapériphériques; commerce des services; questions ayant une incidence sur le commerce (politiques de la concurrence, investissements et promotion du secteur privé, environnement du commerce et développement durable, droits de propriété intellectuelle, transparence des marchés publics); agriculture, paiements courants et mouvements de capitaux, questions de développement, coopération et dialogue en matière de bonne gouvernance dans les domaines fiscal et juridique; mécanisme détaillé de règlement des différends, dispositions institutionnelles; tout autre domaine que les Parties jugent utile de prendre en considération, y compris des consultations prévues par l'article 12 de l'Accord de Cotonou». L'APE de la CAE, même s'il présente des points communs avec celui de l'AOA, n'englobe pas les questions à régler, celles ayant trait à l'accès au marché (instruments de défense des intérêts commerciaux et régions ultrapériphériques), les paiements courants et les mouvements de capitaux, ainsi que la coopération et le dialogue en matière de bonne gouvernance dans les domaines fiscal et juridique.⁷⁷

207. Dans d'autres parties des accords, les négociations en cours sont évoquées dans les dispositions concernant les principes. L'APE de l'AOA comporte dans son chapitre relatif aux principes un chapeau qui précise: «Les principes du présent accord, sur la base desquels les futures négociations entre les Parties seront tenues dans le but de parvenir à un APE complet sont les suivants». Il en est de même de l'accord conclu par la CAE, l'attribut «intégral» y étant ajouté: «Les principes du présent accord, sur la base desquels les futures négociations entre les Parties seront tenues dans le but de parvenir à un APE intégral et complet sont les suivants».⁷⁸

⁷⁶ Article 67 de l'APE provisoire SADC-UE.

⁷⁷ Articles 53 de l'APE provisoire AOA- UE et 37 de l'APE provisoire CAE UE.

⁷⁸ Articles 4 de l'APE provisoire AOA-UE et 4 de l'APE provisoire CAEUE.

208. Les domaines énumérés dans les APE conclus par la CAE et l'AOA peuvent, à certains égards, s'avérer en contradiction avec les positions adoptées de longue date par l'Afrique et par d'autres pays en développement en général, à savoir le refus de souscrire des obligations à propos des questions de Singapour (concurrence, marchés publics et investissements). Il eût été utile, par conséquent, et conforme aux positions communes de l'Afrique, de limiter expressément les négociations sur ces questions à la coopération au développement, en particulier dans le but d'aider à achever l'élaboration de cadres régionaux dans ces domaines et à les mettre en œuvre, tels qu'adoptés dans l'optique de la création de marchés communs régionaux et continental qui, par définition, couvrent les marchandises, les services, les capitaux, la main-d'œuvre et les décisions de justice.⁷⁹

209. En ce qui concerne la négociation des questions relatives aux investissements, à la concurrence et aux marchés publics, les APE provisoires donnent désormais un mandat clair aux négociateurs, contrairement à la situation antérieure. Dans le cadre de l'Accord de Cotonou⁸⁰ et des mandats de négociation des sous-régions et de la Commission européenne, on s'attendait à ce que le traitement de ces questions s'inscrive dans la lignée des résultats des négociations de l'OMC (bien que celles-ci se poursuivent actuellement, le Conseil général de l'OMC a pris, le 1er août 2004, la décision claire d'écarter ces questions des négociations de l'OMC). Dès lors, ces questions, en termes d'élaboration de règles et à la lumière des négociations de l'OMC, ne devraient plus être examinées dans les négociations des APE. Les dispositions détaillées de l'Accord de Cotonou sur la coopération au développement en matière d'investissements devraient plutôt être mises en œuvre de manière satisfaisante, qu'un APE soit conclu ou non. Le mandat de la prochaine phase des négociations pourrait, à cet égard, être considéré comme une question litigieuse dans les APE provisoires, qui devrait faire l'objet de nouvelles négociations.

210. Les APE provisoires conclus par des pays d'Afrique centrale (Cameroun) et d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire et Ghana) partent du principe qu'ils vont être intégrés à des APE couvrant l'ensemble de leurs sous-régions respectives, avec lesquels ils seront compatibles. Ces APE soulignent que la prochaine phase des négociations devrait viser la conclusion d'accords sous-régionaux, et non d'accords bilatéraux, auxquels tous les membres des groupes de négociations seront parties.

Résumé et recommandations sur la prochaine phase des négociations

211. S'agissant de la prochaine phase des négociations, on note quatre approches différentes: une approche générale (États du Pacifique); une approche qui apporte des précisions sur un nombre limité de domaines, tout en laissant la porte ouverte à des négociations sur toutes les autres questions (SADC); une approche qui dresse une liste précise des domaines concernés par la prochaine phase des négociations, avec, il est vrai, une clause de sauvegarde qui prévoit la prise en compte de tout autre domaine (CAE et AOA); et, enfin, une approche qui souligne que la prochaine phase des négociations devrait viser et garantir la conclusion d'un APE à l'échelle de la région, auquel tous les membres du groupe sont disposés à être partie (Afrique de l'Ouest et Afrique centrale).

212. Certains des domaines devant être examinés lors de la prochaine phase des négociations peuvent s'avérer litigieux, les pays africains ayant constamment soulevé des objections, en particulier à propos des questions de Singapour.

⁷⁹ Paragraphe 14 de la Déclaration de Nairobi de l'UA relative aux APE.

⁸⁰ Par exemple, article 78(3) de l'Accord de Cotonou.

213. Les APE provisoires conclus par les pays africains adoptent des approches différentes quant au mandat de la prochaine phase des négociations et, même si l'on note des différences non négligeables entre la CAE et l'AOA, les dispositions retenues sont, dans une large mesure, comparables.

214. Afin de garantir une meilleure coordination des négociations, ainsi que l'unité et la solidarité des pays africains, les mandats concernant la prochaine phase des négociations pourraient être harmonisés, au besoin. Chaque spécificité sous-régionale pourrait, ainsi, être clairement définie de manière séparée comme domaine spécifique supplémentaire de négociation et faire l'objet de discussions dans le cadre de l'UA et entre sous-régions, à l'occasion de réunions de coordination.

215. Il doit être clair dans les esprits, eu égard à la nature même des négociations, que le simple fait de dresser une liste des domaines devant faire l'objet de discussions dans le cadre de la prochaine phase ne préjuge en rien de l'issue de ces négociations, et que l'expression des résultats escomptés doit être davantage perçue comme un objectif à atteindre que comme une obligation impérative.

G. EXCEPTIONS À CARACTÈRE GÉNÉRAL, SÉCURITAIRE ET FISCAL

216. Comme on peut s'y attendre, les droits et obligations définis dans les accords peuvent avoir des conséquences profondes, et certaines Parties pourraient se sentir mal à l'aise en l'absence de toute limite ou marge de manœuvre, ce qui est même susceptible d'entraîner l'échec des négociations.

217. Dans les accords commerciaux, il existe généralement des exceptions qui offrent une marge de manœuvre ou constituent une limite. Ces exceptions sont de divers ordres mais peuvent être regroupées dans deux catégories: exceptions spécifiques et exceptions générales. Les premières se rapportent à des dispositions spécifiques et ont un lien avec une disposition précise ou en sont partie intégrante. Celles-ci peuvent être des dispositions indépendantes, en particulier celles qui ont trait à d'importantes questions d'intérêt national telles que la balance commerciale ou la sécurité alimentaire. Les exceptions générales s'appliquent à toutes les obligations d'un accord et s'expriment par l'expression «aucune disposition du présent accord (ne s'oppose)». Elles peuvent être soumises à certaines conditions. Ces exceptions sont normalement désignées de manière claire comme exceptions générales. Même si elles sont présentées sous la forme d'une liste de tâches à accomplir, ces mesures sont importantes pour les pays concernés et requièrent une attention particulière, car elles sont susceptibles d'être violées par l'autre Partie. Les mesures énumérées au titre des exceptions générales ont, au fil du temps, pris la forme d'une présentation normalisée, s'inspirant du GATT. Néanmoins, telles que présentées dans les APE, ces mesures peuvent être légèrement différentes d'un accord à l'autre.

218. Des exceptions générales peuvent ne pas être intitulées comme telles, mais en avoir les mêmes effets à l'égard de toutes les obligations et de tous les droits définis par un accord. Par exemple, dans les APE, ce sont des exceptions de sécurité et des exceptions fiscales qui sont classées parmi les exceptions générales. Là encore, l'article 24 du GATT dispose: «En conséquence, les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle, entre les territoires des Parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange...». ⁸¹ L'exception de sécurité est courante dans les accords commerciaux, pour des raisons évidentes pour les Parties aux accords et, en général, pour l'ensemble de la communauté internationale, conformément à la Charte des Nations Unies.

219. La formulation des exceptions de sécurité et des exceptions fiscales est pratiquement la même dans les différents APE, quelques différences pouvant toutefois apparaître dans certains paragraphes des exceptions générales.

220. Les dispositions relatives aux exceptions générales sont dénommées «clauses d'exception générale» dans les APE, sous le grand titre «exception général», sauf dans celui conclu par les États du Pacifique, où il s'agit d'«exceptions». Dans l'ensemble, les exceptions générales se présentent comme suit:

«Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Parties où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce de biens ou de services et à l'établissement, aucune disposition du présent accord ne peut être interprétée comme

⁸¹ Chapeau du paragraphe 24 de l'APE CAEUE,

empêchant la Partie CE, les (États ACP, collectivement ou individuellement) d'instituer ou d'appliquer des mesures:

- a) Nécessaires à la protection de la moralité publique,⁸² de l'ordre public ou de la sécurité publique;
- b) Nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux;
- c) Nécessaires pour assurer la conformité aux lois ou règlements et qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent accord, y compris des mesures touchant à:
 - i) La prévention de pratiques trompeuses et frauduleuses et aux moyens de faire face aux conséquences de défauts de paiement dans le cadre de contrats;
 - ii) La protection de la vie privée des personnes dans le contexte du traitement et de la diffusion de données à caractère personnel et à la protection du secret de dossiers et de comptes individuels;
 - iii) La sécurité;
 - iv) La mise en œuvre des dispositions douanières;
 - v) La protection des droits de propriété intellectuelle;
- d) Concernant l'importation ou l'exportation d'or ou d'argent;
- e) Concernant la protection des trésors nationaux de valeur artistique, historique ou archéologique;
- f) Concernant la conservation de ressources naturelles non renouvelables, si ces mesures impliquent des restrictions affectant la production ou la consommation intérieure de biens, la fourniture ou la consommation intérieure de services ou les investisseurs nationaux;
- g) Concernant les produits du travail en prison;
- h) Incompatibles avec le traitement national, pour autant que la différence de traitement vise à garantir l'imposition ou le recouvrement équitables et efficaces d'impôts directs sur les activités économiques, les investisseurs ou fournisseurs de services de la Partie CE ou d'un État ACP signataire.»

221. Ces exceptions générales diffèrent, à certains égards, de la formulation traditionnelle du GATT, en ce qui concerne en particulier la «restriction déguisée au commerce de biens ou de services et à l'établissement » figurant au chapeau. Le GATT fait référence à une «restriction déguisée au commerce international». À l'exception des accords conclus par le CARIFORUM et, dans une certaine mesure, par la SADC, les APE provisoires ne comportent pas d'obligations relatives au commerce des services et aux investissements. Cette référence aurait pu y être incluse, en se fondant sur le fait que les APE complets pourraient comporter des obligations concernant les services et les investissements, ou le contrôle. Les obligations concernant certains monopoles, obligations souscrites au titre d'accords intergouvernementaux sur les produits de base, ainsi que les restrictions sur les exportations de produits «nécessaires pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles desdites matières premières, pendant les périodes où le prix national en est maintenu au-dessous du prix mondial, en exécution d'un plan gouvernemental de stabilisation»⁸³ ne figurent pas dans les APE, probablement parce

⁸² Les Parties ont convenu que, conformément au Chapitre 5 du Titre IV, les mesures nécessaires pour combattre le travail des enfants doivent être réputées contenues dans les mesures nécessaires pour protéger la morale publique, ou les mesures nécessaires pour la protection de la santé.

⁸³ Article XX, par. (d) (h) et (i) du GATT.

que cela pourrait être considéré comme une abomination en matière de libéralisation commerciale et économique.

222. Cette disposition devrait être épurée dans certains APE. Par exemple celui de la SADC comporte une répétition des mesures visant à prévenir les pratiques dolosives et de la conjonction de coordination «ou». Certains paragraphes auraient pu, semble-t-il, être omis. Par exemple, l'APE conclu par l'AOA ne comporte pas de paragraphe traitant de l'exception concernant les mesures qui ne sont pas compatibles avec le traitement national si «la différence de traitement vise à garantir l'imposition ou la collecte efficace et équitable de taxes directes». Certaines omissions auraient bien pu se justifier. Par exemple, les paragraphes contiennent des exceptions de sécurité alors qu'il y a une exception de fond en matière de sécurité, ou encore des exceptions concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires, alors que les APE comportent des dispositions de fond de l'Accord de l'OMC sur la même question, le dernier paragraphe du préambule de ce dernier visant à «élaborer des règles pour l'application des dispositions du GATT de 1994 qui se rapportent à l'utilisation des mesures sanitaires ou phytosanitaires, en particulier les dispositions de l'article XX (b)». Cet article constitue l'exception pour ce qui est des mesures «nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux». Certains APE ne contiennent pas la dernière exception générale énumérée par le GATT, à savoir les mesures «essentielles à l'acquisition ou à la répartition de produits pour lesquels se fait sentir une pénurie générale ou locale»⁸⁴ (les APE conclus par la CAE et l'AOA prévoient cette exception).⁸⁵

223. Ces exceptions peuvent être adoptées par les États ACP signataires, collectivement ou individuellement. L'APE conclue par la SADC fait toutefois référence aux «États signataires de la SADC», cette expression s'entend des États de la SADC agissant individuellement.⁸⁶ L'APE conclue par les États du Pacifique se réfère également aux «États du Pacifique», c'est-à-dire ces derniers agissant individuellement.⁸⁷

224. L'exception de sécurité est pratiquement formulée de la même manière:

Aucune des dispositions du présent accord ne peut être interprétée:

- a) Comme obligeant la Partie CE ou un État signataire du CARIFORUM à fournir une information dont la divulgation serait jugée contraire à des impératifs de sécurité;
- b) Comme empêchant la Partie CE ou un État signataire du CARIFORUM d'entreprendre une action jugée nécessaire pour la défense d'impératifs de sécurité:
 - i) Relative à des matières fissiles et fusibles ou à des matières qui servent à leur fabrication;
 - ii) Relative à des activités économiques entreprises directement ou indirectement dans le cadre de l'approvisionnement des forces armées;
 - iii) Relative à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre;
 - iv) Relative à des marchés publics indispensables pour la sécurité nationale ou pour les besoins de la défense nationale;

⁸⁴ Article XX(j) GATT

⁸⁵ Article 56(h) de l'APE provisoire AOA-UE.

⁸⁶ Article 97.2(b) de l'APE provisoire SADC-UE.

⁸⁷ Article 70.2(b) de l'APE provisoire États du Pacifique-UE.

- v) Décidée en temps de guerre ou face à toute autre situation d'urgence dans les relations internationales;
- c) Comme empêchant la Partie CE ou un État signataire du CARIFORUM d'entreprendre toute action en vue d'honorer ses obligations pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

225. Les APE prévoient différentes dispositions concernant la notification des mesures de sécurité. Cette notification doit être faite soit aux autres États signataires (APE conclus par le Ghana, l'AOA et la CAE), soit à une entité conjointe (comité conjoint de mise en œuvre pour ce qui est de la SADC, comité du commerce pour les États du Pacifique, et comité «Commerce et développement» pour le CARIFORUM). Les mesures devant faire l'objet d'une notification sont celles qui sont visées aux paragraphes b) et c), c'est-à-dire celles qui ont trait aux impératifs de sécurité ou au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

226. L'APE conclu par la SADC adopte une démarche différente en ce qui concerne la paix et la sécurité internationales. Contrairement aux autres APE, celui qui a été conclu par la SADC fait référence à la Charte des Nations Unies: «empêcher la partie CE ou les États de la SADC parties au présent accord de prendre toute mesure en vertu des obligations internationales souscrites au titre de la Charte des Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales». ⁸⁸ L'absence de référence à la Charte des Nations Unies pourrait être interprétée pour justifier le recours unilatéral à la force et l'invasion d'autres pays pour une raison ou pour une autre. Cependant, cela pourrait justifier une action commune dans le cadre des institutions régionales telles que l'UA, mais dans ce cas, une référence explicite aux institutions régionales serait préférable à une vague référence aux « obligations souscrites (par un pays) aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales».

227. Les exceptions fiscales adoptent la même formulation:

«1. Aucune disposition du présent accord ou d'un arrangement pris au titre de celui-ci ne peut être interprétée comme empêchant la Partie CE ou un État ACP signataire d'établir, pour l'application des dispositions pertinentes de leur droit fiscal, une distinction entre des contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation, en particulier en ce qui concerne leur lieu de résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis.

2. Aucune disposition du présent accord ou d'un arrangement pris au titre de celui-ci ne peut être interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application de toute mesure visant à prévenir la fraude ou l'évasion fiscales en application d'accords visant à éviter la double imposition, d'autres arrangements fiscaux ou de la législation fiscale interne.

3. Aucune disposition du présent accord n'affecte les droits et obligations de la Partie CE ou d'un État ACP signataire prévus par une convention fiscale quelconque. En cas d'incompatibilité entre le présent accord et une telle convention, cette dernière prime dans la mesure de l'incompatibilité».

228. Toutefois, l'APE provisoire conclu par le Ghana utilise le terme «Parties», plutôt que de faire la distinction, à l'exemple des autres APE, entre la Partie CE et les États ACP signataires agissant individuellement. Mais dans la mesure où cet APE entend par «Parties» le Ghana et la

⁸⁸ Article 91(c) de l'APE provisoire SADC-UE.

Partie CE, il s'ensuit que l'exception s'applique au Ghana individuellement pris, alors que dans les autres APE, qui comptent divers pays ACP signataires, les termes «Parties» ou «Partie» désigneraient les pays ACP agissant collectivement.

229. Il existe des différences en ce qui concerne l'emplacement des exceptions. Dans l'APE conclu par les États du Pacifique, les exceptions sont traitées dans la partie relative au commerce des marchandises, plutôt que plus loin ou juste avant les dispositions finales. Quel que soit leur emplacement, les exceptions concernent toutes les dispositions des accords. Dans leur formulation, elles précisent: «Aucune disposition du présent accord (n'empêche l'application de mesures)».

Résumé et recommandations

230. L'exception fiscale emprunte pratiquement la même formulation dans les différents APE. Il en est de même de l'exception de sécurité, à l'exception de l'APE conclu par la SADC, qui fait référence à la Charte des Nations Unies. Les autres APE pourraient être améliorés par une référence expresse à des institutions régionales telles que l'UA.

231. On note quelques différences entre APE à propos des exceptions générales. Les APE conclus par la SADC et les États du Pacifique prévoient la possibilité pour les États ACP signataires de prendre individuellement des mesures. En outre, les APE conclus par l'AOA, la CAE le CARIFORUM dispose que les États ACP signataires peuvent prendre des mesures collectivement. En ce qui concerne les exceptions de fond des différents paragraphes en question, l'APE conclu par l'AOA ne prévoit aucune mesure concernant le traitement national à des fins fiscales. Les mesures prises au titre des exceptions générales ne devraient pas être des restrictions déguisées au commerce des marchandises et des services et aux investissements.

232. Il est possible d'harmoniser les exceptions générales. S'agissant de l'exception de sécurité, référence pourrait être faite aux obligations souscrites au titre de la Charte des Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales ou, au moins, aux organisations régionales telles que l'UA. Il est utile de noter, néanmoins, que les APE ne sont pas des accords en matière de sécurité à proprement parler, mais plutôt des accords commerciaux.

H. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

233. Les mécanismes de règlement des conflits des APE constituent des cadres permettant de résoudre les questions que soulèvent les accords, notamment le non-respect des obligations.

234. Si l'on se réfère à leur intitulé, les mécanismes de règlement des différends sont également censés s'appliquer à la prévention. Toutefois au-delà des consultations et autres procédures prévues dans le cadre des institutions mises en place, il semble que les dispositions actuelles de prévention et de règlement des différends traitent de situations consécutives à la survenance d'un conflit. Ce que semble signifier le terme «prévention» se rapporte à la nécessité d'éviter les procédures d'arbitrage à proprement parler, l'accent étant mis sur le règlement des différends dès qu'ils surviennent.

235. Les APE conclus par la CAE et l'AOA comportent des dispositions succinctes sur le règlement des différends et dressent une liste des domaines à examiner dans le cadre de la poursuite des négociations.⁸⁹ Ces APE comprennent deux dispositions sur le règlement des différends, l'une sur la concertation et l'autre sur l'arbitrage. Elles sont formulées de la même manière, avec quelques différences et ajouts.⁹⁰

236. S'agissant de la concertation, la principale obligation ou le principal droit se présente comme suit: «les Parties s'efforcent de régler les différends concernant l'interprétation et l'application du présent accord en engageant une concertation de bonne foi afin de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante». Les APE conclus par la CAE et l'AOA ne définissent pas le terme «Parties», alors que dans les autres APE, le terme renvoie à la fois à la Partie CE et aux États ACP du groupe concerné agissant collectivement. Dans ce dernier cas, la concertation s'appliquerait aux pays de la CAE et de l'AOA agissant collectivement. Par ailleurs, c'est une «Partie» qui est susceptible de rechercher la concertation. Dans les autres APE, «Partie» s'entend de la Partie CE ou du groupe d'États ACP agissant collectivement. Les APE conclus par la CAE et l'AOA précisent que lorsqu'il s'agit d'une action individuelle, les expressions appropriées sont «État signataire de l'AOA» ou «État partenaire de la CAE». Celles-ci ne sont pas utilisées dans les dispositions relatives au règlement des différends. Par conséquent, ces dispositions doivent être clarifiées et préciser que tout différend survenant dans le cadre de l'accord devrait être réglé par la concertation et que tout État partie à l'APE peut présenter une demande en vue d'engager une concertation.

237. Si l'intention est de faire en sorte que les pays membres agissent collectivement en matière de règlement des différends, la définition que donnent les autres APE aux termes «Parties» et «Partie» permet une plus grande précision, ce qui ne préjuge en rien de la volonté des pays de la CAE et de l'AOA, au regard des dispositions relatives aux Parties, d'agir collectivement.⁹¹

238. Les demandes doivent être présentées par écrit et la concertation est engagée dans les 40 jours et est réputée conclue dans les 60 jours suivant la date de présentation, ce qui laisse 20 jours pour la mener à terme, au cas où un retard serait accusé. Dans les cas urgents, notamment lorsque des denrées périssables ou saisonnières sont en jeu, la concertation est engagée dans les 15 jours suivant la date de présentation de la demande et est réputée conclue dans les 30 jours suivant cette date. La concertation est confidentielle (AOA) et les informations échangées demeurent

⁸⁹ Articles 53(j) de l'APE provisoire AOA-UE et 37(g) de l'APE provisoire CAE-UE.

⁹⁰ Articles 38 et 39 de l'APE provisoire CAE-UE, et 54 et 55 de l'APE provisoire AOA-UE.

⁹¹ Articles 44.2 de l'APE provisoire CAE-UE et 61(2) de l'APE provisoire AOA-UE.

confidentielles (CAE). L'APE conclu par la CAE dispose que la concertation doit se dérouler sous les auspices du conseil de l'APE. Celui de l'AOA est muet sur la question.

239. En cas d'échec, les Parties peuvent recourir à l'arbitrage. Les deux APE adoptent des positions légèrement différentes à ce sujet. L'APE conclu par l'AOA stipule que «si la concertation n'aboutit pas à une solution satisfaisante dans les 60 ou 30 jours visés à l'article 54, l'une ou l'autre Partie peut demander un règlement du différend par voie d'arbitrage. À cet effet, chaque Partie a la faculté de désigner un arbitre dans les 30 jours suivant la demande d'arbitrage en notifiant l'autre Partie et le comité de l'APE. La demande d'arbitrage devra indiquer la mesure en cause et les dispositions de l'accord auxquelles cette mesure n'est pas conforme de son point de vue, faute de quoi, l'une ou l'autre Partie peut demander au Secrétaire général de la Cour permanente d'arbitrage de nommer un deuxième arbitre». Quant à l'APE conclu par la CAE, il dispose: «Si la concertation n'aboutit pas à une solution satisfaisante dans les 60 jours visés à l'article 38, l'une ou l'autre Partie peut demander un règlement du différend par voie d'arbitrage en notifiant sa demande à l'autre Partie et au conseil de l'APE. La demande d'arbitrage devra indiquer la mesure en cause et les dispositions de l'accord auxquelles cette mesure n'est pas conforme de son point de vue. À cette fin, chaque Partie nomme un arbitre dans les 30 jours suivant la date de présentation de la demande d'arbitrage, faute de quoi, l'une ou l'autre Partie peut demander au Secrétaire général de la Cour permanente d'arbitrage de nommer un deuxième arbitre ».⁹² Ces différences font ressortir des exemples de problèmes d'harmonisation, car il y a soit une omission évidente (la période plus courte réservée aux cas urgents), ou un ordonnancement différent des phrases (les deuxième et troisième phrases sont inversées), soit des différences dans la ponctuation.

240. S'agissant du choix des arbitres, chaque Partie nomme un arbitre et, ensemble, les deux Parties nomment un troisième arbitre. Lorsqu'une Partie ne parvient pas à nommer un arbitre, ou lorsque les deux Parties ne parviennent pas à nommer le troisième arbitre, l'une d'elles peut demander au Secrétaire général de la Cour permanente d'arbitrage d'en désigner un. Le règlement d'arbitrage applicable est celui de la Cour, à moins que les arbitres n'en décident autrement. Les dispositions prévues par les APE conclus par l'AOA et la CAE sont comparables à celles de l'Accord de Cotonou, mais les deux APE ne sont pas aussi précis que l'Accord de Cotonou. Celui-ci dispose: «Si les arbitres n'en décident pas autrement, la procédure prévue par le règlement facultatif d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage pour les organisations internationales et les États est appliquée », ⁹³ alors que les deux APE stipulent: « Si les arbitres n'en décident pas autrement, la procédure applicable est prévue par le règlement facultatif d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage pour les organisations internationales et les États ». ⁹⁴ Le groupe d'arbitrage remet sa décision dans les trois mois (CAE) ou les 90 jours (AOA) au plus tard. Les Parties sont tenues de se conformer à la décision arbitrale.

L'approche globaliste

241. En matière de règlement des différends, les APE conclus par la SADC, les États du Pacifique et le CARIFORUM comportent davantage de dispositions que ceux de la CAE et de l'AOA et traitent de domaines plus variés.

242. Ces APE formulent les objectifs du règlement des différends dans des termes différents. L'APE conclu par les États du Pacifique dispose: «L'objectif de la présente Partie est de prévenir

⁹² Articles 39.1 l'APE provisoire CAE-UE et 55.1 de l'APE provisoire AOA-UE.

⁹³ Article 98.2(c) de l'Accord de Cotonou.

⁹⁴ Articles 39.3 de l'APE provisoire CAE-UE et 55.3 l'APE provisoire AOA-UE.

et régler les différends qui pourraient survenir entre la Partie CE et les États du Pacifique afin de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante», celui du CARIFORUM: «L'objectif de la présente Partie est de prévenir et régler les différends qui pourraient survenir entre les Parties afin de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante » et enfin, celui de la SADC: « L'objectif de la présente Partie est de prévenir et régler tout différend entre les Parties». Dans les deux premiers APE, il est précisé que l'objectif est « de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante », contrairement à l'APE de la SADC. Lorsque la concertation et la médiation ne débouchent pas sur une solution mutuellement satisfaisante, qu'un différend est soumis à l'arbitrage et que le groupe d'arbitrage rend une décision, peut-on considérer celle-ci comme une solution mutuellement satisfaisante? À cet égard, l'APE conclu par le Ghana stipule que «l'objectif du présent titre est d'éviter et régler tout différend entre les Parties afin de parvenir, dans la mesure du possible, à une solution mutuellement satisfaisante».

243. La confusion qui entoure le terme «Parties» est évidente. L'APE conclu par les États du Pacifique utilise l'expression «la Partie CE et les États du Pacifique», et non les «Parties», ce qui permet d'éviter la confusion, celui de la SADC mentionne «les Parties» (en minuscules) plutôt que «les Parties» (avec une majuscule), qui désigne aussi bien les États de la SADC ayant adhéré à l'accord et agissant collectivement d'une part, et la Partie CE d'autre part. Dans l'APE conclu par les États du Pacifique, les dispositions consécutives font référence aux «parties au différend», une expression plus précise. Dans l'APE conclu par le CARIFORUM, le terme employé est «les Parties», ce qui englobe aussi bien les États membres du CARIFORUM agissant collectivement d'une part, que la Partie CE d'autre part. Ceci voudrait dire que les différends opposent les États membres du CARIFORUM agissant collectivement à la Partie CE, plutôt qu'un État signataire du CARIFORUM à cette dernière, encore moins deux États membres du CARIFORUM.⁹⁵ Dans la mesure où l'APE conclu par le Ghana est un accord bilatéral, le terme «Parties» ne soulève aucune ambiguïté.

244. L'éventualité que le pays ACP du groupe considéré agisse contre un autre du même groupe mérite une attention particulière, car elle ne doit pas être exclue, en particulier au regard de l'engagement pris par les pays ACP d'agir collectivement, d'autant plus que leurs droits, ainsi que les obligations qu'ils ont souscrites les uns vis-à-vis des autres, ne sont pas expressément ou clairement définis. Les APE prennent la forme d'un ensemble de droits et obligations réciproques entre la Partie CE d'une part, et le groupe de pays ACP d'autre part, ce qui laisse entendre que les manquements ne peuvent opposer que la Partie CE au groupe de pays ACP, et non deux membres de ce groupe.

245. En ce qui concerne le champ d'application, l'APE conclu par le CARIFORUM stipule: «La présente Partie s'applique à tout différend né de l'interprétation et l'application du présent accord». Juste après cet alinéa, une exception est soulevée: «Sans préjudice du paragraphe 1, la procédure prévue à l'article 98 de l'Accord de Cotonou s'applique uniquement en cas d'un différend concernant les dispositions de coopération en matière de financement du développement prévues par celui-ci ». Ensuite, une autre exception est définie, selon laquelle les dispositions relatives à l'environnement et aux aspects sociaux s'appliquent à ces domaines, plutôt que les procédures prévues par la partie générale consacrée au règlement des différends. Il y a lieu de noter que le chapitre relatif aux voies de recours en matière commerciale comporte également des exceptions qui disposent que les procédures applicables au règlement des différends ne s'appliquent pas aux mesures antidumping, aux subventions, aux mesures compensatoires et aux mesures de sauvegarde.

⁹⁵ Articles 1 de la partie III de l'APE CARIFORUM-UE, 68 de l'APE SADC-UE, 47 États du Pacifique-UE, et 45 de l'APE Ghana-UE.

Les procédures applicables en l'espèce sont celles de l'OMC.⁹⁶ Un examen attentif de l'APE pourrait s'avérer nécessaire pour cerner les exceptions définies. À cet égard, les APE conclus par les États du Pacifique et la SADC prévoient tout simplement que : «La présente partie s'applique à l'interprétation et à l'application du présent accord, à moins qu'il n'en soit disposé autrement par le présent accord». L'APE conclu par les États du Pacifique, contrairement à celui de la SADC, ajoute une exception concernant le maintien de l'application de l'article 98 de l'Accord de Cotonou. L'APE conclu par le Ghana prévoit que les procédures de règlement des différends ne s'appliquent pas au titre consacré au «Partenariat pour un développement durable» et maintient l'application de l'article 98 de l'Accord de Cotonou.⁹⁷

246. Même si les exceptions prévues s'appliquent en tant que telles, qu'elles fassent ou non référence aux dispositions générales concernant le champ d'application des accords, elles pourraient mieux être interprétées à la lumière des exceptions prévues par d'autres dispositions et attirer l'attention des parties intéressées si le champ d'application indique clairement qu'il existe des exceptions à l'application des procédures de règlement des différends prévus par l'APE. Alors que l'article 98 de l'Accord de Cotonou peut continuer de s'appliquer, l'inclusion d'une référence au Conseil des ministres ACP-UE,⁹⁸ mis en place dans ce cadre en ce qui concerne les questions de financement du développement, ou le Comité des ambassadeurs, avec la possibilité de mettre en place un groupe d'arbitrage, les procédures de règlement des différends prévues par l'APE pourraient être adaptées dans ce domaine également, car l'Accord de Cotonou reste en vigueur jusqu'en 2020, ainsi que les institutions qu'il a créées, alors que les APE sont des accords à durée indéterminée. En outre, l'arbitrage demeure applicable dans les deux cas, et la procédure d'arbitrage prévue par l'Accord de Cotonou conformément au Protocole optionnel de la Cour permanente d'arbitrage⁹⁹ peut être différente des procédures adoptées par les autres APE, qui prévoient la désignation des arbitres par le président ou le coprésident des institutions conjointes plutôt que par le Secrétaire général de la Cour permanente d'arbitrage.

247. Les APE englobent les dispositions suivantes sur la concertation, qui a pour ambition de prévenir le recours à l'arbitrage :

1. Les Parties s'efforcent de régler les différends visés à l'article [...] en engageant une concertation de bonne foi afin de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante.
2. La Partie souhaitant engager une concertation présente une demande écrite à l'autre Partie avec copie au [comité «Commerce et développement»/comité du commerce/comité de l'APE] en précisant la mesure en cause et les dispositions du présent accord avec lesquelles, à son avis, ladite mesure n'est pas conforme.
3. La concertation est engagée dans les 40 jours suivant la date de présentation de la demande. Elle est réputée conclue dans les 60 jours suivant cette date à moins que les deux Parties ne conviennent de la poursuivre plus avant. L'information échangée au cours de la concertation demeure confidentielle.
4. Dans les cas urgents, y compris ceux où des denrées périssables ou saisonnières sont en jeu, la concertation est engagée dans les 15 jours suivant la date de présentation de la demande et est réputée conclue dans les 30 jours suivant cette date.

⁹⁶ Articles 1.7 et 2.4 du chapitre 2, titre I de la partie II de l'APE CARIFORUM-UE.

⁹⁷ Articles 48 de l'APE États du Pacifique-UE, 69 de l'APE SADC-EU et 46 de l'APE Ghana-UE.

⁹⁸ Article 14 de l'Accord de Cotonou.

⁹⁹ Les APE de la CAE et de l'AOA prévoient l'application des procédures visées au Protocole optionnel.

5. Si la concertation n'est pas engagée dans les délais prévus respectivement au paragraphe 3 ou au paragraphe 4, ou si elle est conclue sans avoir abouti à un accord sur une solution mutuellement satisfaisante, la Partie requérante a la faculté de demander la constitution d'un groupe spécial d'arbitrage conformément à l'article [...].

248. L'APE conclu par le CARIFORUM prévoit l'application de procédures distinctes en ce qui concerne l'environnement et les aspects sociaux, et c'est uniquement lorsque la concertation ne débouche pas sur une solution au bout de neuf mois que les procédures de règlement des différends prévues par l'APE s'appliquent.

249. Les dispositions des APE conclus par la SADC, le Ghana, les États du Pacifique et le CARIFORUM en matière de règlement des différends traitent également des questions suivantes: médiation (les APE conclus par le CARIFORUM et les États du Pacifique prévoient des délais, contrairement à celui de la SADC); procédure d'arbitrage (l'APE des États du Pacifique envisage la possibilité pour une «Partie plaignante ou un État du Pacifique» d'engager la procédure, pendant que ceux du CARIFORUM et de la SADC se réfèrent tout simplement à la «Partie plaignante»¹⁰⁰); composition du groupe d'arbitrage (l'APE de la SADC emprunte une formulation différente, mais qui est la même en substance et celui du CARIFORUM prévoit que les arbitres chargés du règlement des différends concernant l'environnement et les aspects sociaux doivent être des experts); rapport intérimaire (l'APE de la SADC prévoit que la décision arbitrale doit être rendue dans un délai de 60 jours en cas d'urgence et de 120 jours dans les autres cas); décision du groupe d'arbitrage (elle doit être notifiée dans un délai de 150 jours, ce délai ne peut excéder 180 jours en cas de retard; celui de la SADC prévoit une période de 90 jours en cas d'urgence, pendant que ceux des États du Pacifique et du CARIFORUM prévoient un délai de 75 jours, et en cas de retard, de 90 jours; en outre, l'APE de la SADC utilise le terme «parties» plutôt que celui de «Parties», celui des États du Pacifique se réfère aux «parties au différend»; il est également prévu que le groupe d'arbitrage fasse des recommandations sur la manière dont la partie adverse peut se mettre en conformité avec la décision); mise en conformité avec la décision arbitrale; délai raisonnable pour la mise en conformité (en cas de désaccord sur le délai, le groupe d'arbitrage tient compte du délai dont la partie adverse aurait normalement besoin pour adopter des mesures législatives ou administratives comparables à celles que cette partie estime nécessaires pour assurer la conformité. Le groupe d'arbitrage peut aussi tenir compte de contraintes de capacité manifestes susceptibles d'affecter l'adoption des mesures nécessaires par la partie adverse »); réexamen des mesures prises pour la mise en conformité des décisions prises par le groupe d'arbitrage; remèdes temporaires en cas de non-conformité (mesures appropriées; prise en compte de l'impact des mesures sur l'économie; l'APE de la SADC prévoit également l'adoption de mesures appropriées par les pays plaignants de la SADC et susceptibles «d'avoir de graves répercussions sur l'économie», la Partie CE accorde une compensation financière); examen des mesures de mise en conformité consécutives à l'adoption des mesures appropriées; il est toujours possible de rechercher une solution mutuellement satisfaisante; règles de procédure (les APE de la SADC et des États du Pacifique ajoutent également un «code de conduite»); l'APE de la SADC stipule que la question de savoir si la procédure doit être ouverte au public ou non sera traitée par les règles de procédure et que les séances se tiennent à huis clos lorsque des informations confidentielles sont en jeu, les APE fixent des délais différents quant à l'adoption des règles (ce délai est ouvert pour ce qui est de l'APE conclu par les États du Pacifique, celui de la SADC le fixe au 1er juillet et celui du CARIFORUM dans les 10 jours suivant la demande provisoire); des informations et des avis techniques peuvent être obtenus (*amicus curiae*); langues des observations; règles d'interprétation (l'APE conclu par

¹⁰⁰ «Partie» s'entend soit de la partie CE, soit du groupe de pays ACP agissant collectivement.

les États du Pacifique ne contient aucune disposition à ce sujet); décisions du groupe d'arbitrage (les décisions du groupe d'arbitrage sont prises par consensus ou, à défaut, par vote à la majorité des voix, et elles sont motivées); liste des arbitres (l'APE de la SADC prévoit la désignation de 21 arbitres par le comité du commerce et du développement et de huit par chacune des Parties); rapport avec les obligations de l'OMC (les obligations de l'OMC ne sont pas couvertes); délais.

Préoccupations de l'Afrique concernant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC

250. L'expérience au sein de l'OMC et les préoccupations exprimées par les pays en développement à propos de l'amélioration du mécanisme de règlement des différends de l'OMC devrait être prises en compte, afin d'éviter les problèmes que soulève ce mécanisme. Dans l'évaluation du Groupe, «Les membres africains, dont beaucoup font partie des pays les moins avancés membres, n'ont pas participé activement au système de règlement des différends de l'OMC. Cette participation réduite n'est pas due au fait qu'ils n'ont jamais eu l'occasion de chercher à faire valoir leurs droits, ou à faire respecter les obligations des autres membres, mais à des difficultés structurelles inhérentes au système de règlement des différends. Les résultats des négociations doivent, pour être équitables, comprendre des solutions de nature à favoriser et à soutenir de manière claire la participation pleine et entière des membres africains au système de règlement des différends ».¹⁰¹

251. La proposition du Groupe africain aux négociations de l'OMC sur le règlement des différends fait ressortir les problèmes que rencontrent les pays africains concernant le recours au mécanisme de règlement des différends de l'OMC:

«Parmi les principaux problèmes auxquels se heurtent les membres africains lorsqu'ils tentent de recourir au système de règlement des différends, on peut citer les suivants:

- Le système de règlement des différends est compliqué et beaucoup trop onéreux;
- Le dommage subi n'a pas été réparé de manière satisfaisante lorsque les mesures contestées ont été retirées avant ou après l'ouverture de la procédure;
- Les moyens prévus en vue de la mise en œuvre des constatations et recommandations (mesures de rétorsion commerciale) sont faussés et désavantagent les membres africains;
- Le système de règlement des différends ne devrait pas, dans son fonctionnement, faire abstraction des principes fondamentaux du développement. L'expérience a montré que le système n'avait pas visé de manière satisfaisante et manifeste, dans son fonctionnement, à contribuer à la réalisation concrète des objectifs de développement de l'Accord sur l'OMC;
- Les procédures spéciales prévues pour les pays en développement membres ne prenaient pas en compte les principales difficultés auxquelles les membres africains se heurtent lorsqu'ils tentent d'utiliser le système de règlement des différends;
- Dans l'interprétation et l'application des dispositions, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont à plusieurs reprises outrepassé leur mandat et porté atteinte de manière radicale aux intérêts et aux droits des pays en développement membres consacrés dans l'Accord sur l'OMC;

¹⁰¹ Paragraphe 1 de la proposition du Groupe africain aux négociations de l'OMC relatives au mécanisme de règlement des conflits de l'OMC, document de l'OMC TN/DS/W/15 du 25 septembre 2002.

- La composition et le fonctionnement des groupes spéciaux n'ont pas permis de favoriser la réalisation des objectifs de développement de l'OMC ni l'équité dans la répartition géographique; et,
- Les préoccupations essentielles des membres africains en matière de développement et d'équité n'ont pas été prises en compte lorsqu'on a analysé le fonctionnement du système de règlement des différends et la nécessité de l'améliorer. Du point de vue du Groupe africain, toute analyse et toute amélioration du Mémoire d'accord devraient reposer essentiellement sur les objectifs de développement énoncés dans l'Accord sur l'OMC.”¹⁰²

252. À la lumière de ces préoccupations, un système de règlement des différends appropriés devrait : refléter pleinement et faire respecter les objectifs de développement des APE; être simple et d'un coût abordable pour les pays africains; réparer les dommages subis (et ne pas se contenter de mettre l'accent sur les questions techniques pour se dérober); appliquer des sanctions efficaces en faveur des pays africains lorsque la Partie CE ne s'acquitte pas de ses obligations; être fondé sur le principe du traitement spécial et différencié en faveur des pays africains ; veiller à ce que des Africains soient toujours membres des groupes d'arbitrage ou de juges.

253. Le mécanisme de règlement des différends contenus dans les APE ont de profondes incidences dont il faudrait tenir pleinement en compte. Des ressources sont en jeu, car le déclenchement et la conclusion d'une procédure contentieuse ou arbitrale, ou de tout autre mode de règlement des différends sont coûteux (honoraires, dépenses et matériels). Nos ressources sont également nécessaires dans la mesure où il faut former, recruter et retenir des juristes et autres experts suffisamment compétents. Le règlement des différends a également une incidence sur les institutions. Les ministères de la justice, les cabinets de procureur et les agents judiciaires de l'État (quelle que soit l'appellation qu'on leur donne) doivent être prêts à diligenter des affaires. Ceci implique une collaboration étroite avec le secteur privé et un système efficace de suivi permettant de notifier tout manquement et, le cas échéant, de le corriger.

Résumé et recommandations

254. S'agissant des dispositions relatives au règlement des différends, les APE adoptent deux approches différentes : l'une synthétique et l'autre globaliste. Les dispositions des APE conclus par la CAE et l'AOA sont succinctes, à l'instar de celles de l'Accord de Cotonou. Les APE conclus par la SADC, le Ghana, les États du Pacifique et le CARIFORUM comportent des dispositions détaillées et précises relatives à différents aspects du règlement des différends (de nature procédurale, institutionnelle ou organisationnelle). Toutefois, ces dispositions ne sont pas aussi détaillées et précises que celles de l'OMC en la matière, même si elles sont, en substance, libellées de la même manière dans certains domaines clés. Certains des APE tentent de régler des questions pertinentes soulevées par les pays africains dans le cadre des négociations de l'OMC sur l'amélioration du mécanisme de règlement des différends de cette dernière, à l'exemple de la disposition contenue dans l'APE conclu par la SADC concernant une compensation financière de la part de l'UE lorsqu'une mesure utile est susceptible d'avoir des effets néfastes sur le pays qui la prend.

255. L'approche synthétique s'efforce d'englober les éléments essentiels du règlement des différends et pourrait être maintenue. Toutefois, il y aurait intérêt à ajouter des aspects

¹⁰² Paragraphe 2 de la proposition du Groupe africain aux négociations de l'OMC relatives au mécanisme de règlement des conflits de l'OMC, document de l'OMC TN/DS/W/15 du 25 septembre 2002.

institutionnels ou organisationnels, afin de disposer d'une liste d'arbitres et d'experts, en particulier dans la région, et de tenir compte des inquiétudes exprimées par les pays africains concernant la nécessité de recourir à des ressortissants de ces pays, qui sont susceptibles d'aider à parvenir à une conception équitable du développement et d'autres questions pertinentes. Les arbitres pourraient être désignés à partir de cette liste. Il est également nécessaire de mettre en place des capacités institutionnelles afin que les gouvernements africains soient en mesure de prendre en charge les problèmes qui se posent.

I. DISPOSITIONS FINALES

256. Les APE provisoires comportent des dispositions finales.

257. Ces dispositions finales définissent les relations qui existent entre APE provisoires et APE complets (dans les APE conclus par la CAE et l'AOA, il est stipulé que les APE complets l'emportent sur les APE provisoires en cas de divergence, et celui de la CAE prévoit que l'APE provisoire cessera de s'appliquer à l'entrée en vigueur de l'APE complet), les parties, l'entrée en vigueur et la dénonciation, l'application territoriale, les rapports avec d'autres accords, l'adhésion de nouveaux membres à l'UE (et à la CAE), les régions ultrapériphériques de l'UE, l'authenticité du texte. L'APE conclu par l'AOA comporte, en outre, des dispositions sur la durée d'application (l'Accord-cadre est d'une durée indéterminée, mais l'APE complet l'emporte en cas de divergence) et sur les amendements.

258. Les dispositions générales et finales de l'APE conclu par la SADC s'étendent aux aspects suivants: parties, échange d'informations, transparence, difficultés temporaires d'application, préférences régionales, régions ultrapériphériques, rapports avec l'Accord de Cotonou, l'Accord CDC et l'Accord de l'OMC; entrée en vigueur, durée d'application (l'accord s'applique pour une durée indéterminée), application territoriale, clause de révision (qui prévoit les révisions), amendement, adhésion (tout pays tiers ou organisation peut adhérer), langues de l'Accord et authenticité du texte.

259. Les dispositions générales et finales l'APE conclu par le CARIFORUM englobent les éléments suivants: parties, coordonnateurs et échange d'informations, transparence, dialogue sur les questions financières, collaboration en matière de lutte contre les activités financières illicites, préférences régionales, régions ultrapériphériques, balance des paiements, relations avec l'Accord de Cotonou et l'Accord de l'OMC, entrée en vigueur, durée d'application (durée indéterminée), application territoriale, clause de révision (qui prévoit une révision à l'expiration de l'Accord de Cotonou et une prolongation), adhésion, authenticité du texte.

260. Les dispositions finales sont importantes et requièrent une attention particulière dans les négociations en cours. Pour mettre en relief cette importance, le reste du présent chapitre traite des parties, de la signature, de la ratification, de l'entrée en vigueur et de l'adhésion. Il y a lieu de noter qu'il n'existe pas de positions africaines claires sur la plupart des dispositions finales. Il est nécessaire de se pencher sur la question sans attendre, de manière à ce que les sous-régions puissent bénéficier de conseils sur la marche à suivre dans les négociations.

Parties

261. Les APE paraphés définissent le terme «Parties». ¹⁰³ En ce qui concerne l'UE, les Parties sont: les États et la Communauté européenne que l'on regroupe sous l'appellation «Partie CE». S'agissant des états ACP, la liste des différents pays est présentée dans le préambule, mais la disposition relative aux parties définit les Parties ACP collectivement ou individuellement. Les APE se réfèrent aux pays pour ce qui est des actions individuelles, et au groupe de pays concernés, dans son ensemble, pour ce qui est des actions collectives (par exemple «la Partie CE»). Il est également entendu que les pays ACP agissent collectivement, à moins qu'il n'en soit

¹⁰³ Articles 44 de CAE-UE, 61 de l'AOA-UE, 97 de la SADC-UE, 70 de l'Est du Pacifique-UE, 72 du Ghana-UE, 72 de la Côte d'Ivoire-UE APE provisoires et article 1 de la partie VI du CARIFORUM-UEAPE

disposé autrement. Par exemple, l'APE conclu par l'AOA stipule: «Aux fins du présent Accord, à moins qu'il n'en soit disposé autrement, les États de l'AOA conviennent d'agir collectivement. Dans les cas où une action individuelle est prévue ou requise pour exercer les droits ou exécuter les obligations dans le cadre du présent Accord, il est fait référence aux «États signataires».¹⁰⁴

262. Les APE conclus par la SADC, les États du Pacifique, le Ghana, la Côte d'Ivoire et le CARIFORUM établissent une distinction entre « Partie » et Parties », le premier terme désignant soit la Partie CE, soit le groupe de pays ACP pris collectivement, et le second aussi bien à la Partie CE que le groupe de pays ACP. Par exemple, l'APE conclu par la SADC, dispose: «Le terme 'Parties' se réfère aux États de la SADC signataires de l'APE agissant collectivement et à la Partie CE. Le terme 'Partie' se réfère aux États de la SADC signataires de l'APE agissant collectivement ou à la Partie CE, selon le cas. Le terme 'États de la SADC signataires de l'accord de partenariat économique' s'entend des États de la SADC signataires de l'accord de partenariat économique agissant individuellement».¹⁰⁵ L'APE conclu par les États du Pacifique donne, en outre, une définition des PMA et des petits États insulaires.¹⁰⁶

263. La question des Parties a revêtu une importance cruciale dans la mesure où les négociateurs de l'UE avaient à cœur de voir les régions ACP former des unions douanières ou adopter des lignes tarifaires initiales de réduction des droits sur les importations en provenance de l'UE. Les groupes ACP n'étaient pas, dans l'ensemble, satisfaits de cette approche, à l'exception de ceux qui étaient déjà membres d'une union douanière. Ils ont préféré la différenciation et demandé à la Partie UE de respecter leurs programmes d'intégration régionale, notamment le rythme et l'état d'avancement du processus. Les groupes de pays ACP, en particulier, ne voulaient pas subir de pression pour mettre en place des unions douanières bien avant les délais qu'ils s'étaient eux-mêmes fixés. Ce sont davantage des pays appartenant à un groupe qui voulaient être membres des APE que le groupe en tant que tel. Mais comme on l'a indiqué, les APE paraphés offrent la possibilité aux groupes de pays ACP d'agir collectivement.

264. Les négociateurs de l'UE ont cherché à faire accepter l'idée de sanctions sous forme de «mesures appropriées» pouvant aller jusqu'à la « suspension » pour des raisons tenant au non-respect des droits de l'homme, des principes démocratiques ou de l'état de droit et à la corruption, tel que stipulé dans l'Accord de Cotonou.¹⁰⁷ Dans l'entendement des groupes ACP, les négociateurs de l'UE voulaient imposer des obligations collectives susceptibles d'entraîner des sanctions collectives pour non-respect de ces obligations par un seul État. Ils s'y sont constamment opposés. Les APE paraphés précisent ne pas avoir d'effet sur les dispositions de l'Accord de Cotonou relatives aux mesures appropriées et, en ce qui concerne le CARIFORUM, l'APE conclu par ce groupe précise que les mesures appropriées peuvent concerner des aspects ayant une incidence indirecte sur le commerce.

265. La situation était également devenue critique dans la mesure où les groupes de négociation des pays ACP n'étaient pas eux-mêmes des entités juridiques instituées par traité, avec la capacité d'être parties à des accords. Il s'agissait plutôt de groupes informels créés pour les besoins des négociations sur les APE. Toutefois, les APE paraphés reconnaissent l'action collective de ces groupes informels, qui sont désormais définis comme des Parties.

¹⁰⁴ Article 61(2) de l'APE provisoire AOA-UE.

¹⁰⁵ Article 97(2) de l'APE provisoire SADC-UE.

¹⁰⁶ Article 70 de l'APE provisoire États du Pacifique-UE.

¹⁰⁷ Articles 11b, 96 et 97 de l'Accord de Cotonou.

266. Certains groupes de pays ACP avaient manifesté un vif intérêt pour cette question, parce qu'ils voulaient que les États membres de l'UE, et non celle-ci uniquement, assument des obligations, en particulier dans le domaine de la coopération au développement, y compris la possibilité de fournir des ressources supplémentaires dans le cadre du 10e FED. Il existe dans les APE une disposition qui stipule que les États membres de l'UE peuvent poursuivre leur coopération au développement, conformément à leurs politiques et à leurs instruments. Dans ces termes, plutôt que d'introduire une nouvelle obligation de fond, cette disposition ne représente qu'une valeur ajoutée minimale.

267. Les dispositions qui prescrivent une action collective ont une incidence sur la responsabilité collective, ce que les pays ACP ont vigoureusement contesté devant les négociateurs de l'UE. Que tout un groupe soit tenu responsable du manquement d'un seul pays à des obligations collectives et que l'UE n'exige pas réparation de l'ensemble du groupe demeure une question ambiguë. Une interprétation simple de telles dispositions voudrait que tous les membres du groupe soient collectivement responsables de l'exécution et du respect des obligations lorsqu'ils sont censés agir collectivement. Cependant, un examen plus approfondi fait ressortir un manque de cohérence de ces dispositions lorsqu'elles font référence à une Partie, aux Parties ou à des États considérés individuellement. S'agissant des groupes de pays ACP, cette distinction ne semblait pas nécessaire, en particulier la disposition relative à l'action collective, d'autant plus que des institutions conjointes ont été créées dans le cadre des APE pour prendre en charge l'action collective.

268. S'il est vrai que les pays membres de l'UE sont à même d'agir collectivement par le biais de la Commission européenne dans les domaines qui relèvent de la compétence de cette dernière, il n'en va pas de même des sous-régions africaines qui n'ont pas encore atteint le degré d'intégration permettant une autonomie dans l'administration d'un régime de commerce extérieur dont serait investie une institution particulière qui représente les pays membres d'une organisation régionale. Si l'on admet que les APE ont eu comme conséquence la constitution de groupes ACP en entités juridiques ayant la capacité d'établir des relations commerciales avec l'UE et des obligations collectives à cet égard, on peut tout autant reconnaître qu'il est tout à fait draconien de faire contrepois par ces institutions aux CER reconnues sans pour autant élaborer des dispositions définissant les relations entre les deux types d'institutions.

Signature

269. Les APE provisoires conclus par la SADC, l'AOA, la CAE et des pays de l'Afrique de l'Ouest comportent une disposition qui prévoit leur signature par les parties.¹⁰⁸ Après leur paraphe, qui a marqué la fin des négociations (étant entendu que les négociations seront poursuivies sur certains aspects), les APE provisoires prescrivent la signature formelle des Parties. La Convention de Vienne sur le droit des traités dispose que les personnes habilitées à signer un traité sont les suivantes: chefs d'État, chefs de gouvernement, ministres des affaires étrangères, représentants accrédités des États à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale, chefs de mission permanente auprès d'une organisation internationale, personnes produisant des pleins pouvoirs appropriés. Chaque pays sera signataire par l'intermédiaire de ses représentants.

270. Le Secrétaire général de la CAE a également paraphé l'APE provisoire CAE-UE, bien que la CAE ne soit mentionnée ni dans le préambule de l'accord, ni dans l'article qui en énonce les

¹⁰⁸ Articles 105 de l'APE provisoire SADC-UE, 45 de l'APE provisoire CAE-UE, 62 de l'APE provisoire AOA-UE et 75 de l'APE provisoire Ghana-UE.

Parties.¹⁰⁹ Les organisations régionales africaines peuvent signer des accords et en être parties lorsque les instruments qui les instituent le permettent, et ce en conformité avec les autorisations requises à cet effet par chaque organisation.

271. La possibilité pour les CER africaines d'être parties à des APE, par le truchement de leur secrétariat ou commission, est intéressante. Il serait assez symbolique qu'elles disposent d'un siège à la table des négociations et se fassent entendre. Cela leur permettrait, espère-t-on, de veiller à ce que les questions relatives à l'intégration régionale soient prises en compte dans les événements et programmes importants tels que la ratification, la mise en œuvre, le respect des engagements, le suivi et l'évaluation.

272. Lorsqu'une organisation est partie à un APE, il devrait être précisé qu'elle n'est pas soumise à certaines obligations ou qu'elle ne peut exercer certains droits. Ceci est important, notamment en ce qui concerne la compatibilité avec l'article 24 du GATT. Les organisations régionales ne sont pas, en tant que telles, des membres de l'OMC susceptibles de se prévaloir des exceptions relatives aux zones de libre-échange et aux unions douanières prévues par l'article 24. Elles ne seraient pas soumises à l'obligation d'éliminer des droits de douane ou d'avoir un tarif douanier, et leur responsabilité ne serait pas engagée au cas où un pays membre ne s'acquitterait pas de ses obligations.

Ratification

273. Les APE prévoient que les textes qui les consacrent soient ratifiés,¹¹⁰ acceptés ou approuvés conformément aux procédures ou règles en vigueur sur le plan interne, par toutes les Parties. En tant qu'acte de droit international, la ratification peut intervenir à la suite de procédures internes d'approbation d'un accord. Elle n'est pas obligatoire, chaque Partie ayant la possibilité de ne pas ratifier un accord après l'avoir signé.

274. Sur le plan interne, il existe au moins deux moyens d'approuver un accord, à savoir par le gouvernement ou par le parlement. Après quoi, le chef de l'État ou le ministre des affaires étrangères transmet l'instrument de ratification. Il est important de noter cette distinction car une partie de la procédure relève du pouvoir exécutif, qui a négocié l'accord, et une autre des représentants du peuple, dans un contexte démocratique, c'est-à-dire du parlement.

275. Selon l'ouvrage de droit international d'Oppenheim, «En principe, la ratification se présente sous la forme d'un document signé par les chefs d'État ou ministres des affaires étrangères concernés. [...] La ratification est effectuée par l'organe qui exerce le pouvoir de conclure des traités au nom d'un État (en principe, le chef de l'État ou le gouvernement). Si un chef d'État ratifie un traité sans satisfaire aux exigences constitutionnelles (par exemple, lorsqu'un traité n'a pas reçu l'approbation du parlement de l'État en question), l'expression du consentement de l'État à être lié pourrait s'avérer nulle.¹¹¹

276. Au regard des profondes conséquences des APE et de leur durée indéterminée, il vaudrait mieux accorder à leur ratification une attention toute particulière. À cet égard, il y a lieu de

¹⁰⁹ Article 44 de l'APE provisoire CAEUE.

¹¹⁰ La ratification est définie par l'article 2(1)(b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités comme « l'acte international ainsi dénommé par lequel un État établit, sur le plan international, son consentement à être lié par un traité ».

¹¹¹ Sir Robert Jennings et Sir Arthur Watts, (directeurs de publication) *Oppenheim's International Law*, 9th Edition. London, New York, Longman, 1996, paragraphe 606.

promouvoir la fonction de contrôle du parlement dans un système démocratique, la maîtrise des accords aux niveaux national et sous-régional, le lancement d'un processus systématique de sensibilisation des populations, la mise en place d'un cadre de suivi et d'évaluation et la responsabilité politique. Dans ces conditions, l'approbation du parlement est souhaitable.

277. Les APE pourraient comporter une disposition relative à l'approbation par le parlement des obligations souscrites sur le plan international lorsque le droit interne le prévoit. Dans certains pays, l'approbation du parlement est requise pour les accords ayant une incidence profonde sur le pays. Lorsque l'approbation du parlement n'est en aucun cas requise, ce dernier peut toujours être associé à la décision visant la ratification, en vertu de sa fonction de contrôle.

Entrée en vigueur

278. Avant leur signature, les APE paraphés n'ont pas force obligatoire. Après leur signature, mais avant leur ratification et leur entrée en vigueur, les APE ont les effets d'un contrat et les signataires sont, par conséquent, tenus d'agir en conformité avec l'objet et le but de ces accords. Cependant, aucune obligation ne pèse sur un signataire avant l'entrée en vigueur d'un accord, à moins qu'il n'en soit disposé autrement.

279. Tous les APE provisoires comportent des dispositions concernant leur entrée en vigueur.¹¹² Celle-ci intervient après ratification par toutes les Parties. Les APE entrent en vigueur un mois après réception de la dernière ratification, à l'exception de celui conclu par la SADC, qui fixe ce délai à deux mois. Ils prévoient trois étapes à cet égard: application de l'accord à travers une initiative unilatérale (le règlement de l'UE du 20 décembre 2007 qui accorde l'accès des produits des pays ACP qui ont paraphé les APE au marché de l'UE en franchise de droits et sans contingent ne peut être considéré comme une action prise au titre des APE, étant donné qu'il avait été adopté avant la signature de ces derniers), application provisoire par les Parties et application à l'entrée en vigueur de l'accord après sa ratification par toutes les Parties.

280. La ratification par toutes les Parties comme condition de l'entrée en vigueur peut favoriser l'intégration régionale, dans la mesure où tous les pays d'un groupe donné assument des obligations et exercent des droits en même temps. Ainsi, l'intégration régionale n'est pas contrariée par les différentes obligations et les différents droits de certains pays du groupe (par exemple, les droits et obligations ont une incidence sur le maintien d'un régime commercial extérieur commun). Toutefois, cette logique n'a pas été appliquée à la signature des APE. Pour ce faire, il aurait fallu que seuls les APE signés par l'ensemble des pays d'un groupe puissent être conclus, plus ou moins dans le droit fil des décisions prises par consensus au sein d'un groupe.

Adhésion

281. Les APE comportent des dispositions sur l'adhésion.¹¹³

282. Les APE prévoient l'adhésion de nouveaux membres de l'UE, soit automatiquement, par un instrument d'adhésion, soit plus tard, par le dépôt d'un instrument à cet effet. L'APE conclu par

¹¹² Articles 76 des APE provisoires entre les États du Pacifique et l'UE, Article 105 des APE provisoires entre la SADC et l'UE, Article 45 des APE provisoires entre les États de la CAE et l'UE, Article 62 des APE provisoires entre le groupe des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe et l'UE, Article 75 des APE provisoires entre le Ghana et l'UE.

¹¹³ Articles 110 and 111 of SADC-UE, 66 and 67 of ESA-UE, 50 and 51 of EAC-UE, 44 of the Ghana-EU, 79 and 80 of Pacific-UE interim EPAs; and 15 and 16 of Part VI of the CARIFORUM-UE.

la CAE prévoit également que de nouveaux membres de cette Communauté peuvent y adhérer. L'UE ou la CAE doivent, sebn le cas, notifier à l'autre Partie, qui peut soulever des objections, les négociations sur l'adhésion de nouveaux membres. Les incidences d'une telle démarche doivent être examinées par une institution conjointe.

283. L'APE conclu par l'AOA dresse la liste des Parties qui peuvent y adhérer et dispose, en outre, que tout pays de la sous-région peut y adhérer. Une telle disposition n'est pas prévue par les autres APE. L'APE conclu par la SADC dispose en termes généraux que tout pays tiers ou organisations peut y adhérer. L'APE conclu par des pays de l'Afrique de l'Ouest prévoit la conclusion d'un APE complet s'appliquant à l'ensemble des pays de la sous-région. On note des divergences dans les démarches adoptées par les différentes sous-régions de l'Afrique.

284. Les APE conclus par les États du Pacifique et par le CARIFORUM disposent respectivement que tout État du Pacifique ou des Caraïbes peut y adhérer. L'APE conclu par les États du Pacifique pose comme condition d'adhésion un calendrier d'accès au marché compatible avec l'article 24 du GATT et permet l'adhésion d'États non signataires de l'Accord de Cotonou, à condition également qu'ils partagent les mêmes caractéristiques que les États signataires de l'accord.

Résumé et recommandations sur les dispositions finales

285. Les dispositions finales des APE recouvrent les éléments suivants: Parties, signature, ratification, entrée en vigueur, dénonciation, dépôt, adhésion à l'APE, accès au marché de l'UE, accès aux marchés des communautés économiques régionales (CER) africaines, application territoriale, révision, rapports avec l'APE complet, conflits ou relations avec d'autres accords, en particulier ceux de l'OMC et de Cotonou, durée d'application de l'APE, modifications, authenticité des textes et annexes. Cependant, les APE conclus par les pays africains ne comportent pas toujours tous ces éléments.

286. Dans certains APE, figurent également dans les dispositions finales les clauses portant création d'institutions, et dans d'autres, celles ayant trait au règlement des différends. Certains APE traitent d'autres questions diverses telles que les activités financières illégales. Une meilleure approche consisterait peut-être à regrouper ces clauses dans une partie ou un chapitre distinct, étant donné qu'il s'agit de questions de fond d'une catégorie particulière.

287. Les dispositions finales sont importantes et requièrent une attention particulière. Il serait préférable que tous les APE conclus par les pays africains couvrent les mêmes domaines et comportent les mêmes clauses dans les dispositions finales, en tenant compte des spécificités de chaque sous-région.

288. La prudence invite à accepter d'agir collectivement. Comme indiqué dans les négociations, l'éventualité de sanctions collectives contre des groupes africains dans le cadre de l'application des APE pourrait être expressément exclue.

289. Le paraphe des APE a permis d'éviter la menace brandie par l'UE de perturber les échanges en imposant des droits de douane élevés sur certains produits au titre du système généralisé de préférences (SGP). Ceci permet désormais un examen lucide de toutes les questions fondamentales. La signature et la ratification des APE provisoires devraient se faire sans précipitation ni pression, étant donné notamment l'inclusion de questions épineuses dans les APE provisoires et le fait que certaines dispositions n'avaient pas été abordées lors du processus de

négociation en conformité avec les structures créées (elles ont été introduites en dernière minute). Compte tenu de la controverse et des implications, l'UE devrait se montrer magnanime et ne pas chercher uniquement à faire bonne figure à l'OMC en exerçant des pressions sur les pays africains pour qu'ils signent rapidement ces accords.

290. La priorité devrait plutôt être accordée à la poursuite des négociations, les questions épineuses incluses dans les APE provisoires pouvant être considérées comme point de départ des négociations en cours, de même que la question du développement dans les APE provisoires, au cas où celle-ci n'aura pas été abordée de manière satisfaisante. Une fois les négociations en cours terminées, de préférence sur la base d'un consensus entre tous les pays des différents groupes, les mesures visant l'entrée en vigueur des accords pourraient alors être prises.

291. Dans les APE conclus par les pays africains, les dispositions concernant l'accession devraient être expressément fondées sur le processus d'intégration régionale en cours, dont l'objectif est de créer des unions douanières et des marchés communs sous-régionaux comme pièces maîtresses de l'union douanière et du marché commun continentaux. Il est prévu que les CER africaines établissent des liens commerciaux et économiques plus étroits entre elles et constituent, en fin de compte, le marché commun africain, qui sera le cadre dans lequel les pays africains établiront conjointement des relations avec les autres pays, notamment ceux de l'UE. Par conséquent, des mesures devraient être prises pour veiller à ce que les APE, en tant qu'accords à durée indéterminée, ne soient présentés comme des accords autonomes, c'est-à-dire sans aucun lien avec la marche vers l'intégration.

292. Il faudra prévoir un examen des APE à l'échelle continentale lorsque des progrès suffisants vers la mise en place d'une union douanière et d'un marché commun africain auront été accomplis, et ce au plus tard en 2020. Cet examen particulier est destiné à mettre en concordance les APE avec le régime commercial extérieur du marché commun africain.

J. ACCORDS PROVISOIRES ET DÉCLARATIONS DE L'UA

293. La Conférence des ministres du commerce de l'Union africaine a adopté les déclarations suivantes sur les négociations des APE: Déclaration de Maurice de 2003, Déclaration du Caire de 2005, Déclaration de Nairobi de 2006 et Déclaration d'Addis-Abeba de 2007. L'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union a également adopté des déclarations sur les APE lors de ses sessions de janvier 2007 et de janvier 2008. Ces déclarations constituent les positions africaines communes sur les APE et ont été préparées avec la participation des États membres participant aux négociations, et des secrétariats des groupes de négociation qui, avec la commission de l'UA ont constitué les comités de rédaction qui ont préparé les textes des négociations. À partir des déclarations, on peut dégager les positions communes suivantes de l'Afrique à propos des APE:

Unité et solidarité

294. L'unité et la solidarité du groupe de pays ACP et des pays africains devraient être préservées dans les négociations sur les APE.¹¹⁴

295. Le fait qu'il existe cinq groupes de négociation en Afrique et que chacun d'eux ait séparément paraphé un APE qui présente de notables différences avec les autres pourrait être perçu comme le signe d'un véritable affaiblissement de l'unité et de la solidarité de l'Afrique dans les négociations des APE, dont la durée est indéterminée de surcroît. Même si un APE regroupant l'ensemble des pays du continent n'a pas été envisagé dans les négociations, les efforts devraient être conjugués pour favoriser l'unité et la solidarité de l'Afrique, grâce à une harmonisation plus poussée des différents accords, tout en tenant pleinement compte de toute importante spécificité sous-régionale.

296. En revanche, l'Afrique a maintenu son unité et sa solidarité à travers les sessions annuelles de la Conférence des ministres du commerce de l'UA, au cours desquelles des déclarations sur les négociations des APE ont été adoptées comme positions communes de l'Afrique. En outre, différents événements organisés par la Commission de l'UA, par d'autres organisations intergouvernementales et par des organisations de la société civile regroupent les négociateurs africains. Il est nécessaire de disposer d'un mécanisme traduisant les conclusions de ces réunions en textes acceptés et harmonisés, susceptibles d'être pris en compte dans les négociations, en tirant également les leçons de l'initiative des négociateurs de l'UE visant à élaborer des textes ou des clauses types pour appuyer les négociations avec les différents groupes de pays ACP.

Prolongation de la période des négociations sur les APE

297. La période des négociations sur les APE devrait être prolongée au-delà du 31 décembre 2007, délai qui avait été fixé pour leur conclusion. Lors de son Sommet tenu à Addis-Abeba les 29 et 30 janvier 2007, l'Assemblée des chefs d'État de l'UA en appelait «à l'Union européenne de proroger la date limite pour la conclusion des négociations au-delà du délai imparti de décembre 2007 et d'explorer des alternatives aux Accords de partenariat économique comme requis par l'Accord de partenariat de Cotonou».¹¹⁵

¹¹⁴ Paragraphes 1 et 2 de la Déclaration de l'Assemblée des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Union africaine tenue à Maurice sur les négociations des accords de partenariat économique, doc. UA [Assembly/AU/Decl.5(II)].

¹¹⁵ Paragraphe 3 de la Déclaration de la huitième session ordinaire de la Conférence de l'Union africaine, tenue à Addis-Abeba les 29 et 30 janvier 2007, sur les négociations des accords de partenariat économique, document UA [Assembly/AU/Decl.1-6(VIII)].

298. Par la suite, certains négociateurs de l'UE n'ont cessé de souligner qu'il ne revenait pas à l'UE de repousser la date limite, estimant que cela était impossible. Il allait en être ainsi, car d'autres pays en développement y étaient opposés et le prix que les pays ACP leur auraient payé en termes d'accès réduit au marché, par exemple, en raison de l'augmentation des quotas et du traitement préférentiel que ces pays allaient probablement exiger était élevé.

299. Avant la Déclaration d'Addis-Abeba, les groupes de négociation de l'AOA et de l'Afrique de l'Ouest avaient plaidé en faveur d'une prolongation de la période de négociation des APE. Le Conseil de l'AOA et le Sommet avaient préconisé que le groupe suspende les négociations jusqu'à ce que l'UE accepte de négocier sur un chapitre consacré au développement, à partir du texte établi par le groupe de l'AOA. Toutefois, peu de temps après la Déclaration d'Addis-Abeba, les groupes de négociation, dans des déclarations ministérielles conjointes avec la Commission européenne, s'engagèrent de nouveau (ce qui est inhérent à toute négociation) à les conclure au plus tard le 31 décembre 2007.¹¹⁶

300. Avec le recul, il semble que l'on dispose désormais d'éléments suffisants pour dire que le Sommet de l'UA avait fait un diagnostic correct en appelant à repousser la date limite prévue pour la conclusion des négociations, puisque celles-ci vont se poursuivre en 2008 et, en ce qui concerne la CAE, jusqu'en juillet 2009. Par ailleurs, certains groupes de pays soulignent déjà que 12 mois supplémentaires pourraient ne pas suffire pour mener à terme les négociations sur certaines questions importantes qui n'ont toujours pas été réglées. Par conséquent, une question fondamentale que l'on pourrait soulever est que les ministres africains du groupe des ACP ont leur part de responsabilité dans des déclarations conjointes qui n'étaient pas conformes à celle du Sommet de l'UA relative à la date limite. Si des dispositions avaient été prises en temps opportun pour repousser cette date limite, avec une claire définition des domaines prioritaires pour lesquels il fallait s'accorder au plus tard en décembre 2007, la négociation et la conclusion d'un accord sur l'accès au marché et le développement auraient pu bénéficier d'une plus grande attention. Cependant, comme la suite l'a montré, un temps précieux a été consacré à bon nombre d'autres domaines où la convergence des positions n'était pas réaliste dans un délai inférieur à 12 mois. Cette incohérence a envoyé un mauvais message politique, mettant en relief les divergences et la faiblesse des structures chargées des négociations en Afrique.

301. On peut dire que les dégâts ont, dans une certaine mesure, été limités par la poursuite des négociations au-delà du 31 décembre 2007, et qu'une plus grande attention sera accordée au maintien de l'unité et de la solidarité de l'Afrique, ainsi qu'au respect des positions communes adoptées.

Examen approfondi des négociations sur les APE

302. Les groupes africains de négociation étaient censés coordonner un examen global des APE et établir un rapport de synthèse avec l'aide de la CEA et de la Commission de l'UA. Dans cette perspective, toutes les possibilités devaient être étudiées afin d'éviter une désorganisation des échanges.¹¹⁷

¹¹⁶ Section 2 du rapport conjoint ACP-UE sur l'examen des négociations des APE.

¹¹⁷ Paragraphes 4 et 6 de la Déclaration ministérielle d'Addis-Abeba sur les négociations des APE, document UA Min/Min/Decl.2(III), et paragraphe 15 de la Déclaration de Nairobi sur les APE, document UA TI/MIN/MIN/Decl.2(IV)

303. Le secrétariat des pays ACP avait confié à la CEA la rédaction d'un rapport sur l'examen global couvrant toute l'Afrique. À cette fin, la CEA a étroitement collaboré avec la Commission l'UA. Le rapport a été établi et présenté lors d'une réunion de hauts fonctionnaires du secrétariat des pays ACP juste avant une réunion du Comité des ministres du Commerce¹¹⁸. Auparavant, elle a été présentée à une réunion de hauts fonctionnaires qui a précédé la session de la Conférence des ministres du commerce de l'UA qui s'est tenue à Addis-Abeba en janvier 2007, juste avant le Sommet des chefs d'État et de gouvernement, et ses conclusions ont été entérinées et incluses dans les APE adoptés.

304. Cependant, les groupes de négociation ont, par la suite, établi des rapports conjoints avec la Commission européenne, qui ne reflétaient pas de manière satisfaisante les conclusions et recommandations du rapport sur l'examen global, ainsi que les rapports très critiques vis-à-vis des APE que des consultants indépendants avaient été chargés d'établir pour le compte des secrétariats des groupes de négociation. Au niveau des ACP, le rapport conjoint ACP-Commission européenne était une compilation de rapports conjoints sous-régionaux, avec une première partie qui renouvelait l'engagement de conclure les négociations au plus tard le 31 décembre 2007 et qui, usant de la phraséologie habituelle, soulignait que les APE devraient être des outils de développement économique et qu'ils devraient appuyer l'intégration régionale.

305. Il eût été abusif de s'attendre à ce que les rapports conjoints englobent toutes les questions soulevées dans le rapport sur l'examen global et dans les rapports indépendants, dans la mesure où les rapports conjoints représentaient les résultats de négociations qui avaient également ménagé les préoccupations et les priorités de la Commission européenne. Toutefois, il se dégage un sentiment général que ces rapports conjoints ont été une occasion ratée d'introduire tout bonnement, à ce stade des négociations, les principaux objectifs que sont, par exemple, la prolongation de la période prévue pour la conclusion des négociations, l'évaluation du renforcement de la compétitivité des pays ACP lors de la phrase préparatoire comme condition préalable à la conclusion d'APE, l'engagement de l'UE de fournir des ressources suffisantes comme condition de la signature des accords, et l'établissement de priorités concernant les dispositions explicites visant à promouvoir l'intégration régionale et la consolidation des marchés sous-régionaux avant l'élimination des droits de douane sur les importations en provenance de l'UE.

Harmonisation des APE

306. « Nous recommandons que les différents groupes APE harmonisent leurs positions sur les questions d'intérêt commun avant la prise de décisions finales ». ¹¹⁹

307. Même si cette déclaration des ministres africains du commerce pouvait être plus claire, l'essentiel était de prévoir une harmonisation, à l'occasion de laquelle tous les groupes africains auraient pu comparer leurs positions en vue de les harmoniser, et ce processus aurait dû être lancé avant la conclusion des négociations. Le paraphe marque techniquement la fin des négociations. Cela veut dire que l'harmonisation n'a pas été entreprise tel que recommandé.

308. Néanmoins, au regard des circonstances particulières qui ont entouré les négociations des APE et de la disposition qui, dans les APE provisoires, prévoit la poursuite des négociations, il existe encore des opportunités raisonnables d'entreprendre l'harmonisation avant la conclusion des négociations en cours. Par ailleurs, les décisions finales pourraient faire référence à la

¹¹⁸ Le rapport est intitulé: «EPA Negotiations: African countries continental review», en date du 19 février 2007.

¹¹⁹ Paragraphe 3 de la Déclaration du Caire sur les négociations des APE, document UA AU/TI/MIN.DECL. (III).

signature des accords, car c'est à ce moment-là qu'elles sont prises. Avant la signature des APE, par conséquent, il pourrait être procédé à une harmonisation, dans les meilleurs délais.

309. La forme que prendrait cette harmonisation n'est pas indiquée. En termes pratiques, la forme et le fond du processus peuvent être déterminés par les résultats escomptés. Si l'on escompte un accord général sur des positions exprimant une large convergence de vues, une réunion formelle telle que celle des ministres du commerce ou un atelier de courte durée regroupant les négociateurs et les secrétariats pourrait alors suffire. Si l'objectif est d'harmoniser les textes ou de recommander des clauses types, cela pourrait nécessiter la formation d'un comité de rédaction ou d'un groupe de travail technique regroupant les représentants de tous les groupes de négociation. Un tel comité ou groupe de travail devra se réunir plusieurs fois, sur une période relativement longue, afin d'examiner tous les différents thèmes qu'il y a lieu d'inclure dans les APE. Les activités d'un tel comité ou groupe de travail pourraient être facilitées par des experts, ou encore par les secrétariats des groupes de négociation, qui auraient la charge de préparer les documents de travail.

Processus d'intégration en cours et coordination

310. Les APE ne devraient appuyer le processus d'intégration en cours en Afrique. La quatrième session ordinaire de la Conférence des ministres du commerce de l'UA tenue à Nairobi le 14 avril 2006 a insisté pour que « les accords soient conformes aux objectifs et au processus d'intégration économique en Afrique conformément à l'Acte constitutif de l'Union africaine et au Traité portant création de la communauté économique africaine » et exhorté les « partenaires au développement à respecter pleinement ses préoccupations fondamentales à cet égard et à s'abstenir de poursuivre des objectifs de négociations qui iraient à l'encontre des programmes et du processus d'intégration économique en cours en Afrique ». ¹²⁰

311. Dans sa Déclaration de Maurice sur les négociations des APE, l'Assemblée de l'UA a demandé «aux négociateurs africains de veiller à ce que les APE soient compatibles avec les objectifs et principes énoncés dans l'Acte constitutif, le Traité d'Abuja ¹²¹ et le Programme de l'Union africaine -le NEPAD » ¹²². Dans leur Déclaration de Maurice, les ministres du commerce ont réaffirmé « que les APE doivent faciliter la mise en œuvre des initiatives d'intégration régionale en Afrique » et souligné « la nécessité d'assurer la cohérence entre les processus d'intégration en Afrique, y compris le NEPAD et l'Union africaine. Les APE doivent être soutenus par le principe de l'agencement, les initiatives d'intégration des ACP et des pays africains devant avoir la priorité ». ¹²³

312. On peut considérer que l'intégration régionale a été prise au sérieux dans les négociations des APE, à en juger par la profusion de références à la question dans certains APE provisoires, et qu'il y a eu quelques avancées.

313. Différentes dispositions des APE provisoires font explicitement référence à l'intégration régionale en Afrique, notamment celles qui ont trait à l'harmonisation des législations et normes douanières au niveau sous-régional, qui préservent le traitement préférentiel entre membres d'une même CER, qui en excluent l'UE tout en s'en prévalant lorsque celle-ci en bénéficie ailleurs, ou la

¹²⁰ Paragraphe 5 de la Déclaration de Nairobi sur les APE, document UA TI/MIN/MIN/Decl.2(IV)

¹²¹ Il s'agit du Traité du 3 juin 1991 instituant la Communauté économique africaine, qui est entré en vigueur le 12 mai 1994.

¹²² Paragraphe 7 de la Déclaration du Sommet de Maurice.

¹²³ Paragraphe 8 de la Déclaration de Maurice.

possibilité pour les CER (la CAE, par exemple) d'être parties à un APE, même si (ce qu'on peut fort bien comprendre) les membres de cette APE sont les mêmes que ceux de la CER.

314. Les États membres de la CAE ont décidé, conformément à une directive de l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Afrique de l'Est du 11 avril 2002, de négocier comme un seul bloc au niveau ministériel, après quelques réunions houleuses. On ne s'attendait pas à rencontrer autant de difficultés pour qu'un accord se dégage en fin de compte au niveau ministériel sur la nécessité de négocier comme un bloc. Il a été souligné que le COMESA était en train de conforter sa place de premier marché d'exportation pour certains pays de l'Afrique de l'Est, passant même devant le marché de l'UE. C'est pourquoi, l'adhésion à ce marché commun, ou une étroite association avec celui-ci, a revêtu une importance cruciale. Cet argument peut n'est pas forcément valable car, en tant qu'institution, le COMESA est différent de l'AOA et quitter cette dernière n'équivalait pas à sortir du COMESA.

315. La période de transition des APE, qui peut aller au-delà de 15 ans, laisse suffisamment de temps pour la consolidation des marchés non-régionaux de l'Afrique et pour la mise en place du marché commun africain, en conformité avec le calendrier fixé par le Traité instituant la Communauté économique africaine.

316. Toutefois, l'essentiel de la suppression des droits de douane est censé intervenir avant cela. Les pays BNLS de l'APE conclu par la SADC, par exemple, devront éliminer 86 % des droits qu'ils appliquent sur les importations en provenance de l'UE dans un délai de huit ans, soit en 2016 au plus tard. Les Comores (98 %), Madagascar (89,3 %), Maurice (96,6 %), les Seychelles (97,7 %) et le Zimbabwe (87 %), tous membres de l'AOA devront supprimer leurs taxes dans un délai de 14 ans, soit en 2022 au plus tard.¹²⁴ Les pays membres de la CAE doivent éliminer les droits qu'ils appliquent sur 80 % de la valeur de leurs importations dans ce délai et 60 % dans les deux années suivant l'entrée en vigueur de l'APE (il a été soutenu que les droits sur ces produits, qui constituent 38 % des lignes tarifaires, sont déjà nuls. Le Ghana doit éliminer 80,5 % de ses lignes tarifaires et la Côte d'Ivoire atteint 88,7 % au cours de la même période. Ceci veut dire qu'au moment où le marché commun africain sera en place, conformément au calendrier établi, bon nombre de pays africains auront déjà contracté des obligations à durée indéterminée d'éliminer les droits de douane qu'ils appliquent sur les importations en provenance de l'UE.

317. L'accélération de la formation d'unions douanières et de marchés communs a été perçue comme un moyen de faire face à ce problème. Les négociateurs de l'UE y sont parvenus en insistant auprès des groupes pour qu'ils adoptent des lignes tarifaires initiales uniques ou des tarifs extérieurs communs sur la base desquels les pays africains feraient leurs offres à l'UE concernant l'accès au marché et appliqueraient progressivement une réduction des droits. Cependant, cela ne constitue pas une solution, dans la mesure où une fois que les calendriers de suppression des droits de douane sont fixés dans les APE, avant la mise en place d'unions douanières, tout changement consécutif à l'entrée en vigueur de telles unions douanières entraînerait une modification des obligations internationales, contre laquelle l'UE pourrait s'élever, à moins que des dispositions spécifiques permettant ces modifications ne soient adoptées auparavant. En outre, les réductions du tarif extérieur commun dans le cadre de calendriers séparés de suppression des droits, à un rythme et d'une portée différents, à l'instar de la solution retenue par les pays de l'AOA, le Ghana et la Côte d'Ivoire, pourrait avoir une incidence sur l'obligation qui veut que « les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun

¹²⁴ Ces chiffres correspondent aux pourcentages des lignes tarifaires. Le rythme de la libéralisation est différent en ce qui concerne ces pays.

des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ».¹²⁵

318. L'appartenance au groupe d'un APE est différente de l'adhésion à la CER correspondante. En outre, à l'exception de la CAE, les membres des groupes d'APE n'ont pas tous paraphé les textes des APE les concernant. Cela veut dire que dans chaque CER, il existe des membres ayant souscrit l'obligation d'accorder un traitement préférentiel à l'UE selon des modalités précises, pendant d'autres ne sont pas soumis à cette obligation, ce qui ne facilitera pas l'adoption et le maintien de régimes commerciaux extérieurs communs par les unions douanières prévues dans le cadre du processus d'intégration de l'Afrique.

319. Mis à part les pays BNLS de la SADC et ceux de la CAE, chacun des pays ayant paraphé un APE en Afrique dispose de son propre calendrier de suppression des droits sur les importations en provenance de l'UE, dont le rythme et la portée sont différents des autres. L'Afrique du Sud a un calendrier de suppression séparé, dans le cadre de l'accord CDC, bien qu'elle soit, avec les pays BNLS, membre de la SACU. L'APE conclu par les pays de l'AOA dispose expressément que chaque pays de l'AOA aura son propre calendrier de suppression des droits, tout en envisageant la possibilité d'une harmonisation tenant compte de l'intégration régionale. Étant donné que le COMESA prévoit le lancement de son union douanière sous peu (décembre 2008), cette disposition concernant l'harmonisation ne semble pas réaliste. Dans ces conditions, il n'était pas nécessaire d'adopter des calendriers de suppression des droits de douane séparés, même si cela aurait pu soulever des incertitudes quant à la possibilité d'une offre commune de l'AOA. Dans le cadre des négociations en cours, les calendriers de suppression devraient être harmonisés au plus tard en décembre 2008, sur la base du tarif extérieur commun que prévoit le COMESA, si jamais le marché commun est mis en place.

320. Les unions douanières et marchés communs sous-régionaux et continentaux sont remis en cause par les obligations à durée indéterminée qui vont peser sur les pays concernés dès la ratification des APE, soit bien avant la mise en place de ces unions douanières et marchés communs. Comme indiqué, cela pourrait exiger un examen à l'échelle continentale des APE avant à l'échéance fixée pour la création des unions douanières et des marchés communs régionaux, et aussi avant la création du Marché commun africain.

Coordination des négociations des APE

321. À sa réunion de Maurice, l'Assemblée de l'UA a donné mandat « à la Commission de coordonner, contrôler et harmoniser les efforts des CER et des Etats membres concernés lors des négociations des APE avec l'UE et de mettre en place un mécanisme approprié de coopération et de coordination entre le Comité des représentants permanents (COREP) à Addis-Abeba, les Groupes africains des Ambassadeurs et les négociateurs à Bruxelles et à Genève ainsi qu'avec les capitales concernées des Etats membres ».¹²⁶

322. Il a été jugé dans l'ensemble que la Commission de l'UA ne s'était pas acquittée de sa mission de manière aussi satisfaisante qu'on l'aurait souhaité, en particulier du fait que les réunions de coordination des secrétariats et des négociateurs techniques n'ont pas été tenues assez régulièrement et qu'un mécanisme de coordination incluant des fonctionnaires basés à Bruxelles et à Genève, qui se réuniraient périodiquement, n'a pas été mis en place. Par ailleurs, il semble

¹²⁵ Article 24, paragraphe 8 a)(ii) du GATT.

¹²⁶ Paragraphe 8.

que la Commission de l'UA ait au cours de ces dernières années été confrontée à un sérieux manque de personnel, qui en train d'être comblé.

323. En réponse à ces observations, la Commission de l'UA a mis en relief les sessions annuelles de la Conférence des ministres du commerce de l'UA, à laquelle sont invités les négociateurs basés à Bruxelles et à Genève, les discussions avec la Commission européenne et des États membres de l'UE dans le cadre des réunions conjointes des deux commissions, le dialogue Afrique-Europe, ainsi que la correspondance adressée à la Commission européenne sur des questions prioritaires.

324. La Commission de l'UA n'a cessé de souligner que les groupes de négociation ne l'avaient pas invitée aux événements liés aux APE tels que les sessions de négociation et les réunions préparatoires, à l'exception du groupe de l'AOA, et que cela n'a pas facilité sa mission de coordination. Hormis ce dernier, aucun groupe n'a fourni de mises à jour périodiques à la Commission sur l'état d'avancement des négociations, sauf lors des sessions annuelles de la Conférence des ministres du commerce, durant laquelle chaque groupe doit normalement présenter un rapport.

325. À la lumière de la poursuite des négociations, le plus important pour la Commission de l'UA à l'heure actuelle semble être la planification et la tenue de réunions de coordination régulières regroupant tous les groupes de négociation africains. Les événements liés à la coordination ont été jugés utiles et les groupes ont toujours demandé la multiplication de tels événements à intervalles rapprochés (par exemple, chaque trimestre), afin de faciliter le suivi et d'examiner de manière périodique les questions qui se posent.

326. À cet égard, une question qui devrait être résolue en priorité se rapporte à la manière de traduire les déclarations des sommets et des conférences des ministres du commerce, ainsi que les conclusions des différents importants ateliers qui sont organisés, en textes que les groupes de négociation veilleront à inclure dans les APE au titre des positions africaines communes concrètes et détaillées.¹²⁷

Rationalisation de l'intégration africaine

327. Lors de son sommet d'Addis-Abeba des 27 et 30 janvier 2007, l'Assemblée de l'UA, en référence à l'éventualité du remplacement des CER par les APE en tant que pièces maîtresses du marché commun africain, a insisté «sur la nécessité pour les négociations des APE d'être compatibles avec les mesures que prend la Conférence en vue de résoudre les questions de rationalisation et d'adhésions multiples, et avec les programmes des Communautés économiques régionales et l'Union africaine».¹²⁸

328. Il est possible que la priorité soit accordée aux APE plutôt qu'aux programmes d'intégration en cours, notamment en ce qui concerne les initiatives visant la rationalisation du processus d'intégration en Afrique. Au-delà de l'accès au marché, une raison fondamentale qui milite en faveur de la conclusion d'APE provisoires se rapporte à l'accès aux financements du 10^e FED et la coopération technique qui en est attendue. Ceci s'accompagne d'un établissement de priorités au niveau national, voire au niveau sous-régional, en termes d'orientation institutionnelle

¹²⁷ Il a été proposé de réfléchir sur un mécanisme permettant de préparer un texte à l'échelle continentale (groupe de travail ou comité de rédaction).

¹²⁸ Paragraphe 5 de la Déclaration d'Addis-Abeba sur les APE, huitième Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA.

et d'obligation de rendre compte. Les APE vont vraisemblablement susciter de nombreuses réunions et décisions qui vont mobiliser en permanence des responsables de l'administration. La mise en œuvre requiert des efforts considérables au regard de l'insertion des APE dans l'ordre juridique interne (adoption des règles de procédure et mise en place des institutions requises). Il en va de même de la constante mise en conformité avec les obligations souscrites au titre des APE, à la frontière comme à l'intérieur, dans les relations commerciales et économiques avec d'autres pays. En tout premier lieu, l'influence politique de l'UE sur l'établissement des priorités de l'Afrique ne devait pas être sous-estimée.

Développement économique et social

329. Les APE devraient être des outils favorisant le développement économique et social de l'Afrique et, à cet égard, «résoudre, de manière adéquate, les contraintes liées à l'offre, les goulots d'étranglement dans l'infrastructure et les coûts d'ajustement tout en ayant à l'esprit que la libéralisation des échanges avec ses politiques libérales y afférentes ne peut pas à elle seule, générer un développement économique. A cet égard, nous insistons pour que l'aspect développement soit accompagné de ressources financières et techniques adéquates, du plein accès au marché européen pour les produits et prestataires de services africains, ainsi qu'un espace politique et une flexibilité plus élargies pour la mise en œuvre des programmes de développement en Afrique ». ¹²⁹ «Nous entérinons également le maintien du traitement de franchise de droits et sans contingent pour les PMA. Nous exhortons nos partenaires dans la négociation à élargir le même traitement aux pays africains non-PMA ». ¹³⁰

330. L'UE a accordé un accès au marché en franchise de droits et sans contingent aux produits de tous les pays africains qui ont paraphé les APE. D'un point de vue technique, il serait impossible d'accorder le même traitement aux pays qui ne sont pas parties aux APE ou qui n'en sont pas signataires, notamment à ceux d'entre eux qui ne font pas partie du groupe des ACP. Toutefois, ce question peut être résolue par une directive de l'UE, en dehors d'une zone de libre-échange bien évidemment, avec les arguments habituellement avancés, ainsi que les préoccupations et craintes que suscitent les dérogations, pour autant que la Commission de l'UE ne soit pas réticente [However, a regulation of the EU could effect this, subject of course, outside a free trade agreement, to the usual argumentation and concerns and fears about waivers; and subject to the reluctance of the European Commission]. En fait, l'UE n'a pas accordé l'accès au marché en franchise de droits et sans contingent à tous les pays africains du groupe ACP, mais uniquement à ceux qui ont paraphé les APE provisoires. Les pays africains qui ne sont pas membres du groupe des ACP n'ont pas bénéficié de cet accès en franchise de droits et sans contingent non plus, à l'exception de ceux d'Afrique du Nord participant à un programme visant la création d'une zone de libre-échange avec l'Europe, qui est différent des APE.

331. La marge de décision a été réduite par différentes dispositions telles que celles qui interdisent les droits et taxes à l'exportation, celles qui introduisent de nouvelles subventions, ou celles qui prévoient une profonde libéralisation dans un délai de 15 ans. Il faut souligner que les pays africains ont entrepris une profonde libéralisation autonome depuis les années 80, notamment dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Certaines leçons ont été tirées de cette expérience concernant le rythme et l'ampleur de la libéralisation des échanges et de l'économie, en particulier la nécessité d'échelonner soigneusement les mesures et de disposer de ressources suffisantes aux fins de l'ajustement et de la mise en place des capacités requises.

¹²⁹ Paragraphe 1 de la Déclaration du Caire sur les APE, document UA AU/TI/MIN.DECL. (III), et paragraphe 2 de la Déclaration de Nairobi sur les APE, document UA TI/MIN/MIN/Decl.2(IV).

¹³⁰ Paragraphe 7 de la Déclaration de Nairobi.

Ressources supplémentaires

332. Il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de financement supplémentaire des APE. Dans la Déclaration de Nairobi, les ministres africains du commerce ont demandé par ailleurs «la création dans l'immédiat d'une structure additionnelle de financement des APE tant au niveau national que régional tel que prévu dans la Déclaration XIV de l'Accord révisé de Cotonou afin de résoudre le problème des coûts d'ajustement et appuyer le processus et la mise en œuvre des APE au fil du temps».¹³¹

333. La Commission européenne a catégoriquement rejeté cette proposition et est restée sur sa position: aucune ressource supplémentaire ne viendra s'ajouter aux 22,7 milliards d'euros affectés au 10^e FED.

334. Par la suite, toutefois, l'UE a accepté, au titre du programme d'aide au commerce de l'OMC, de consacrer 2 milliards d'euros par an à l'ensemble des pays en développement à partir de 2010, avec la promesse d'affecter une part substantielle de ces fonds aux pays ACP. En outre, les APE prévoient également que des ressources seront tirées du budget général de l'UE. Alors que les ressources tirées de l'aide au commerce et du budget général pourraient être considérées comme des ressources venant s'ajouter au 10^e FED, les groupes des différents APE estiment que les fonds disponibles au titre des APE sont insuffisants pour faire face à la mise en œuvre et aux ajustements requis et qu'il est difficile de faire la distinction entre les ressources effectivement nouvelles et celles qui sont recyclées.

335. S'agissant du mécanisme de financement des APE, ces derniers prévoient la mise en place de fonds sous-régionaux. Leur mise en service devrait être considérée comme une question prioritaire, avant la mise en œuvre des APE. Cependant, lorsque la proposition a été faite, ce qui a été envisagé allait au-delà d'un simple mécanisme de transfert de fonds, ce que les APE sont censés être, mais un mécanisme qui fournit des fonds supplémentaires à côté de ceux qui sont prévus par le 10^e FED et, comme il a été souligné, cette demande répétée des pays ACP n'a pas reçu une réponse aussi favorable de l'UE qu'on pouvait espérer, eu égard aux besoins de développement de l'Afrique et des obligations souscrites au titre des APE.

336. L'autre réaction aux demandes de ressources supplémentaires a été de prévoir la participation d'autres donateurs afin d'appuyer la mise en œuvre des APE et les ajustements requis. Le malaise provoqué par cette disposition a été exprimé par un délégué qui a lancé un appel à l'UE pour qu'elle prenne en charge les problèmes d'ajustement que connaissent les pays ACP.

337. On peut se poser la question de savoir comment des pays peuvent souscrire des obligations à durée indéterminée vis-à-vis de l'UE ou conclure avec celle-ci des accords qui excluent certains pays, en espérant que d'autres pays ou d'autres organisations telles que la Banque mondiale, qui ont émis de sérieuses réserves à propos des APE et qui n'en bénéficient pas nécessairement ou directement, vont apporter des ressources. La coopération au développement entre l'Afrique et les autres partenaires du développement, qu'il s'agisse de pays ou d'organisations, va se poursuivre avec ou sans les APE. Par conséquent, le lien est flou, abstraction faite du caractère aléatoire de l'espoir que d'autres sources de coopération viennent consacrer des ressources à la mise en œuvre des APE et aux ajustements requis à cet effet.

¹³¹ Paragraphe 2 de la Déclaration de Nairobi.

Obligation impérative relative aux ressources supplémentaires

338. Une obligation impérative de fournir des ressources supplémentaires devrait peser sur l'UE: «Nous lançons aussi un appel pour un engagement exécutoire de la part de l'Union européenne pour l'octroi de ressources additionnelles au-delà du 10ème FED pour couvrir les coûts d'ajustement relatifs aux APE. Cet engagement doit être reflété dans le texte légal de chaque APE ». ¹³²

339. L'UE s'est engagée à « fournir » des ressources au titre des APE. Cet engagement n'est pas à la hauteur de l'obligation de fournir des ressources suffisantes. Dans le texte de l'APE conclu par l'AOA, en particulier, bien que l'obligation de fournir des ressources soit consacrée, des engagements clairs ont été pris de mobiliser des ressources suffisantes dans des délais prévisibles, en temps opportun et de manière durable. La prolongation du cycle du FED pour couvrir la durée d'application de l'APE est également prévue. La matrice de développement est annexée à l'APE (l'engagement étant pris qu'elle constituera le fondement de la coopération au développement) et elle en fait, par conséquent, partie intégrante. Les autres APE ne vont pas aussi loin.

Période préparatoire

340. Il est également nécessaire de garantir la « mise en œuvre intégrale des dispositions de l'article 37 (3) de l'Accord de Cotonou, qui stipulent que *'la période préparatoire sera également mise à profit pour développer les capacités des secteurs public et privé des pays ACP, notamment en prenant des mesures visant à améliorer la compétitivité, pour renforcer les organisations régionales et pour soutenir les initiatives d'intégration commerciale régionale, avec, le cas échéant, une assistance à l'ajustement budgétaire et à la réforme fiscale, ainsi qu'à la modernisation et au développement des infrastructures et à la promotion des investissements'* ». ¹³³

341. Il importe de ne pas perdre de vue que la coopération au développement avec tous les partenaires du développement s'est poursuivie durant la période préparatoire et que l'UE n'a joué aucun rôle particulier en matière de renforcement des capacités dans les secteurs public et privé. La disposition contenue dans l'Accord de Cotonou n'a pas fixé d'objectifs mesurables et réalistes s'adressant en particulier à l'UE. Par conséquent, il serait difficile de procéder à une quelconque évaluation.

342. L'examen global des négociations des APE a montré que le renforcement des capacités dans les secteurs public et privé des pays ACP, à travers des mesures telles que l'amélioration de la compétitivité, le renforcement des organisations sous-régionales et des initiatives d'intégration, la mise en place d'infrastructures et la promotion des investissements, n'a pas été satisfaisant durant la période préparatoire.

Amendement de l'article 24 du GATT

343. L'article 24 du GATT devrait être amendé « afin de faciliter le traitement spécial et différencié nécessaire, le principe moins que la réciprocité totale et les flexibilités explicites ». À cet égard, l'UA a entériné la proposition soumise par le groupe des pays ACP au Groupe de négociation sur les règles à l'OMC. ¹³⁴

¹³² Paragraphe 3 de la Déclaration de Nairobi.

¹³³ Paragraphe 6 de la Déclaration de Maurice.

¹³⁴ Paragraphe 8 de la Déclaration de Nairobi.

344. L'article 24 du GATT n'a pas été amendé ou modifié dans le cadre du Programme de travail de Doha (négociations en cours à l'OMC) lancé le 14 novembre 2001 au Qatar. On ignore si le Groupe africain ou le Groupe ACP d'ambassadeurs à l'OMC vont insister sur l'amendement de cet article comme partie intégrante de toute décision issue des négociations en cours à l'OMC, bien que la Conférence des ministres du commerce ait préconisé une plus grande médiatisation de la proposition des pays ACP et que l'amendement figure sur la liste des priorités de l'Afrique dans les négociations à l'OMC.

345. Les incertitudes proviennent, dans une certaine mesure, du fait qu'on ne sait pas si les pays africains et le groupe des pays ACP sont prêts à poursuivre la conclusion d'APE qu'ils devront mettre en conformité avec la version non amendée de l'article 24 du GATT, qui est réputé préjudiciable au développement. Lors des négociations, les groupes africains se sont joints aux négociateurs de l'UE dans une entreprise assidue visant à mettre en place un nouveau régime commercial compatible avec le champ d'application de l'article 24 du GATT dans sa forme non amendée (en particulier la libéralisation de 90 % au moins des échanges), même s'ils ont insisté pour bénéficier de longues périodes de transition pouvant aller jusqu'à 25 ans, ce que les négociateurs de l'UE n'ont pas accepté (certains APE prévoient des périodes de transition de 25 ans qui ne concernent pas plus de 2 % des produits visés par la libéralisation).

346. Les orientations ACP et les mandats de négociation des groupes africains perçoivent les règles de l'OMC sur les accords commerciaux régionaux comme étant « évolutives ». La prochaine phase de négociations offre une bonne occasion de faire ressortir les incidences de cette approche, notamment en ce qui concerne la question de savoir si les APE peuvent être adaptés aux acquis de l'OMC favorables au développement telles que la possibilité de modifier les règles de cette dernière.

Acquis de Cotonou

347. Les acquis de Lomé/Cotonou devraient être intégralement et effectivement maintenus.¹³⁵

348. La mise à profit des acquis est habituellement considérée comme allant de pair avec nécessité de veiller à ce qu'aucun pays ACP ne soit dans une situation moins favorable après le 31 décembre 2007, notamment en ce qui concerne les conditions d'accès au marché de l'UE et la coopération au développement. Dans cette perspective, l'UA et les pays ACP ont constamment préconisé d'examiner toutes les solutions de substitution aux APE, même s'il semble qu'aucune unanimité ne se soit dégagée sur la question de temps à autre.

349. S'agissant de l'accès au marché, il est entendu qu'après le 31 décembre 2007, quel que soit le résultat des négociations, les produits des pays ACP seront importés dans l'UE sous un régime au moins équivalent à celui de l'Accord de Cotonou. Ce dernier prévoit de pouvoir les non-PMA qui ne concluent pas un APE « d'un nouveau cadre commercial, qui soit équivalent à leur situation existante et conforme aux règles de l'OMC ». ¹³⁶

350. On peut considérer que l'offre faite par l'UE d'accorder l'accès au marché en franchise de droits et sans contingent est fondé sur les acquis. Elle a été saluée par les pays africains et les

¹³⁵ Paragraphe 2 de la Déclaration de Maurice sur la préparation des négociations des APE, document UA AU/TD/MIN/Decl. I(I)

¹³⁶ Article 37.6 de l'Accord de Cotonou.

autres pays ACP avec, néanmoins, de fortes réserves concernant les effets de la caducité du Protocole sur le sucre et d'une réduction substantielle du traitement préférentiel sur la banane.

351. Comment le sait, toutefois, conformément au Règlement du Conseil de l'UE du 20 décembre 2007,¹³⁷ l'accès au marché en franchise de droits et sans contingent n'est prévu que dans le cadre des APE et les pays qui n'en ont pas conclu ne peuvent en bénéficier. Les négociateurs de l'UE ont plutôt constamment soutenu que les importations en provenance de ces pays seraient soumises au SGP, qui n'est pas aussi favorable que le régime prévu par l'Accord de Cotonou.

352. Les importations en provenance de trois non-PMA africains qui n'ont pas paraphé les APE, à savoir: le Nigéria, le Gabon et le Congo, sont censées entrer dans le marché de l'UE au titre du SGP. Les importations en provenance de PMA qui n'ont pas conclu d'APE peuvent entrer dans le marché de l'UE au titre de l'initiative «Tout sauf des armes», bien qu'il semble que certaines de ces dernières soient soumises à des demandes de renseignements et à des retards injustifiés aux frontières de l'UE.

353. En vertu de l'Accord de Cotonou, l'UE est soumise à l'obligation d'accorder aux non-PMA qui ne sont pas signataires d'un APE un accès au marché dans des conditions équivalentes à celles dudit Accord. Il serait utile de mettre en conformité cette obligation en se fondant sur les mécanismes actuels. De même, le régime de l'initiative « Tous sauf des armes » devrait être appliqué, à moins qu'il ne soit remis en cause par l'UE. Il serait préférable d'intégrer cette initiative aux règles de l'OMC. À cet effet, l'UE pourrait, par exemple, l'inclure dans son calendrier de concessions tarifaires, conformément à la Déclaration ministérielle de Hong Kong¹³⁸. L'on s'attend à ce que certaines incertitudes soient levées à propos des APE provisoires lorsque des APE complets seront conclus, avec, faut-il l'espérer, les ajustements nécessaires, même s'il faut s'attendre à devoir surmonter des difficultés pour obtenir des ajustements significatifs de l'UE.

Normes sanitaires et techniques

354. L'UE devrait appuyer les exportateurs africains afin qu'ils satisfassent aux normes sanitaires et techniques et s'engager à superviser le nord du secteur privé: « les ouvertures dans l'accès au marché ont été considérablement entravées par les normes de santé, sanitaires et phytosanitaires techniques et commerciales érigées par nos partenaires européens. A cet égard, nous exhortons nos partenaires commerciaux à vigoureusement appuyer nos pays en leur octroyant des ressources financières et techniques adéquates afin de permettre à nos exportateurs de respecter les normes et à nos pays de participer pleinement au processus international de détermination des normes. Nous avons remarqué que bon nombre de normes européennes vont au-delà des limites légitimes appropriées. De ce fait, nous exhortons nos partenaires commerciaux à contrôler efficacement la détermination des normes effectuée par des organisations non gouvernementales selon les aléas du marché, particulièrement dans le cadre du renforcement des normes aux frontières ». ¹³⁹

¹³⁷ Règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil de l'UE.

¹³⁸ L'annexe F de la déclaration précise que les pays développés et les pays en développement qui sont en mesure de le faire entreprennent d'accorder aux PMA l'accès aux marchés. Cependant, on a vivement soutenu que certaines exportations compétitives comme les textiles et les vêtements en provenance du Bangladesh ne devraient pas en faire partie et seulement 97% des importations des PMA devraient être couverts, autrement les pays africains seraient évincés de leurs marchés préférentiels, en particulier aux Etats-Unis d'Amérique. Étant un PMA, le Bangladesh devrait bénéficier du régime de l'initiative «Tout sauf des armes».

¹³⁹ Paragraphe 4 de la Déclaration de Nairobi.

355. Il semble que les normes les plus exigeantes soient celles définies par des organismes privés, qui sont applicables aux points d'entrée et prescrites pour les exploitations agricoles. Les négociateurs de l'UE ont soutenu qu'il n'appartenait pas aux gouvernements de définir les normes du secteur privé et qu'ils n'avaient aucun rôle de régulation à ce titre. Ceci peut aller à l'encontre des dispositions des accords sur les OTC et les mesures SPS qui exigent des membres de l'OMC qu'ils veillent à ce que les normes établies par le secteur privé ne fonctionnent pas comme des obstacles non tarifaires au commerce.¹⁴⁰ Les APE provisoires ne traitent pas de manière spécifique et appropriée de la question, même si elles font référence à la conformité aux accords de l'OMC relatifs aux OTC et aux mesures SPS.

356. En ce qui concerne les normes en général, la position des négociateurs de l'UE a été de soutenir que la sécurité et la santé ne peuvent être remises en cause par un assouplissement des normes européennes et de réitérer le droit d'imposer des normes. Dans les APE provisoires, l'application des accords de l'OMC relatifs aux OTC et aux mesures SPS a été réaffirmée.

357. La réaction positive a été d'offrir une coopération technique afin de renforcer les capacités des producteurs et exportateurs africains concernant le respect de normes applicables aux marchés à l'exportation et de permettre aux pays africains de participer à la définition de normes par les organisations internationales. Les APE provisoires comportent des dispositions à ce sujet. Il existe des dispositions comparables dans les accords de l'OMC et, dans l'ensemble, les pays en développement ne semblent pas tout à fait satisfaits de leur application. Par conséquent, ils ont fait des propositions pour donner force obligatoire à ces engagements des pays développés, de manière à ce que ces dispositions soient opposables à ces derniers. Ceci donne la mesure des lacunes que ces dispositions pourraient éventuellement comporter et appelle la définition d'obligations plus claires.

Questions de Singapour

358. Les questions de Singapour relatives aux investissements, à la concurrence et aux marchés publics devraient être écartées des accords: «S'agissant des politiques d'investissement, de compétitivité et de marchés publics, réitérons les préoccupations que nous avons soulevées à l'OMC et qui ont donné lieu à la suppression de ces points du Programme de travail de Doha. Nous réaffirmons que ces questions doivent être maintenues en dehors du champ d'action des négociations des APE. Nous soulignons l'importance d'assurer la cohérence dans nos objectifs et positions de négociation lors des différents fora [...] Nous soulignons que des instruments régionaux peuvent être élaborés mais uniquement pour le bénéfice mutuel des états membres des groupements régionaux »¹⁴¹

359. Les APE paraphés par la Côte d'Ivoire et par la SADC comportent des dispositions sur les investissements, la concurrence et les marchés publics.

360. L'APE conclu par les pays de la SADC prévoit l'examen d'un chapitre sur les investissements dans le cadre de la prochaine phase des négociations, sur la base du Protocole de la SADC relatif aux finances et aux investissements. L'AOA a tenté une telle démarche dans les négociations, mais cela n'apparaît pas de manière explicite dans l'APE provisoire qu'elle a conclu. En fait il y est convenu de mener des négociations sur les investissements et d'autres questions. L'APE conclu par la SADC prévoit le renforcement des capacités dans les domaines de la

¹⁴⁰ Articles 8 de l'Accord sur les OTC et 13 de l'Accord sur les mesures SPS.

¹⁴¹ Paragraphe 14 de la Déclaration de Nairobi.

concurrence et des marchés publics comme condition préalable au passage à une autre phase de négociations.

361. D'autres APE adoptent une approche différente. Les APE provisoires conclus par la CAE et l'AOA comportent des dispositions claires qui engagent les parties à négocier sur les questions de Singapour, contrairement à la prescription sans ambiguïté de la Conférence des ministres du commerce de l'UA. On peut se demander si les ministres du commerce, conscients qu'ils étaient des dispositions de l'Accord de Cotonou, en définissant ces domaines comme ne devant pas faire l'objet de négociations avaient proscrit, non pas les négociations elles-mêmes, mais plutôt l'inclusion dans les APE d'obligations impératives pesant sur les pays africains. Ils ont interdit l'inclusion des questions de Singapour dans les APE eux-mêmes, dans le droit fil de ce que les pays développés, y compris ceux de l'UE, avaient proposé dans le cadre des négociations de l'OMC avant juillet 2004, lorsque ces questions avaient été retirées des négociations sous la direction active de l'UE et d'autres pays, comme réaction positive à une opposition ferme et unie des pays africains et d'autres pays en développement.

362. Aucune négociation ne devrait, par conséquent, faire peser des obligations impératives sur les pays africains telles que la non-discrimination que les pays développés ont recherchée dans les négociations à l'OMC. Les négociations devaient plutôt traiter de la coopération technique, en tenant compte de l'expérience de l'OMC qui, dans ce domaine, s'est plus ou moins réduite à l'organisation d'ateliers de courte durée appelant, pour l'essentiel, les pays développés à souscrire des obligations. Une bonne méthode pourrait consister à obtenir de l'UE l'engagement d'appuyer les initiatives régionales visant l'élaboration d'instruments et la mise en place d'institutions au niveau régional dans ces domaines.

Services

363. En ce qui concerne les services: « La flexibilité présentement disponible sous l'article 5 de l'Accord général sur le commerce des services même si sa clarté pourrait être améliorée. Les pays ACP auront besoin de plus de flexibilités s'ils doivent négocier le commerce des services sous les APE »¹⁴²; « Nous réitérons notre engagement à maintenir la structure contenue dans l'Accord général de l'OMC sur le commerce des services, conformément à l'approche de la liste positive, et soulignons l'impérieuse nécessité d'assurer une exécution prudente de la libéralisation des services par étapes compatibles avec des cadres de réglementation solides. Nous ne prendrons donc pas d'engagements en matière des services dans les APE qui aillent au-delà des engagements pris dans le cadre de l'OMC et nous exhortons nos partenaires de l'UE à ne pas faire pression sur nos pays pour le faire. Nous lançons un appel à la Communauté européenne pour qu'elle ouvre ses secteurs des services aux pays africains pour satisfaire, au strict minimum, les exigences visées à l'article 5 du GATT qui prévoit l'assurance d'une couverture sectorielle considérable et l'élimination de presque toute discrimination ».¹⁴³

364. Les services n'ont pas fait l'objet de négociations dont les résultats seraient inclus dans les APE provisoires.¹⁴⁴ L'APE conclu par la SADC comporte un engagement des pays membres de libéraliser un secteur au moins dans un premier temps, ensuite trois secteurs dans les délais prévus. La position africaine commune devrait toujours s'appliquer lors de la prochaine phase des négociations, notamment pour contrer l'agressivité des négociateurs de l'UE dans ce secteur. La

¹⁴² Article 9 de la Déclaration de Nairobi.

¹⁴³ Paragraphe 10 de la Déclaration de Nairobi.

¹⁴⁴ L'APE conclue par le CARIFORUM comporte des dispositions détaillées sur les investissements, le commerce des services et le commerce électronique.

quatrième session de la Conférence des ministres du commerce de l'UA a noté les exigences de l'UE pour une large ouverture du secteur des services en Afrique et dans les autres pays en développement.

Propriété intellectuelle

365. Aucune obligation en matière de propriété intellectuelle ne devrait aller au-delà de celles prévues par l'OMC et mettre à mal les flexibilités dont disposent les pays africains : Nous « Saluons les progrès réalisés dans la clarification de la flexibilité prévue dans l'Accord de l'OMC au titre des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), y compris l'amendement des dispositions de l'Accord concernant la licence obligatoire. Nous exhortons nos partenaires dans la négociation à respecter pleinement cette avancée dans le cadre des négociations des APE, tout en s'abstenant de rechercher des obligations qui aillent au-delà de celles prévues dans l'Accord des ADPIC ». ¹⁴⁵

366. Les négociations de ce domaine n'ont pas démarré sous les meilleurs auspices pour certains groupes et les conclusions globales n'ont pas été incluses dans les APE provisoires conclues par les pays africains.

Échelonnement des négociations les APE et de l'OMC

367. L'Assemblée de l'UA insiste « sur le fait que les négociations de l'OMC dans le cadre du Programme de travail de Doha ont d'importantes implications sur les négociations des APE, qui doivent également être conformes aux règles de l'OMC » et demande « par conséquent que ces deux séries de négociations soient bien phasées » ¹⁴⁶

368. L'échelonnement prévu, même s'il a pu être explicite, est que les négociations à l'OMC devraient être menées à terme avant les négociations des APE. Cette question a suscité beaucoup de controverses, les négociateurs de l'UE ayant soutenu qu'il n'existait aucun impératif, ni aucun fondement à ce sujet, et exigé avec vigueur la conclusion des négociations au plus tard à la date fixée, soit le 31 décembre 2007.

369. La complication provient du fait que la formulation de l'Accord de Cotonou n'est pas claire quant à ce que les Parties voulaient dire ou désiraient, en particulier les pays ACP. La disposition en question stipule que les APE seront compatibles avec les règles de l'OMC en « vigueur ». Dans les orientations ACP et les mandats de négociation des groupes, il est fait référence à la nécessité de tenir compte de la nature « évolutive » des règles de l'OMC. Les principes directeurs des négociations de l'UE comportent également l'attente d'une modification des règles de l'OMC relatives au commerce régional. Ce point de vue s'explique par le fait qu'un nouveau cycle de négociations commerciales à l'OMC avait démarré avant l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle en 1999 et, au moment où l'Accord de Cotonou était conclu en juin 2000, il y avait un net sentiment que le cycle allait être lancé de toute façon et que la modification de l'article 24 du GATT allait figurer à l'ordre du jour des négociations. Le mandat pour le nouveau cycle de négociations lancé le 14 novembre 2001 englobe la modification des règles régissant les accords commerciaux régionaux.

370. Un autre aspect à retenir est que les négociations à l'OMC avaient été lancées pour être conclues au plus tard en 2005. Lors du lancement de ces négociations le 14 novembre 2001, une

¹⁴⁵ Paragraphe 12 de la Déclaration de Nairobi.

¹⁴⁶ Paragraphe 7 de la Déclaration de l'Assemblée de l'UA d'Addis-Abeba du 30 janvier 2007 sur les APE.

dérogation concernant l'Accord de Cotonou était accordée par la même Conférence ministérielle et devait courir jusqu'au 31 décembre 2007. Par la suite, les négociations des APE ont été lancées en premier lieu au niveau de l'ensemble des pays ACP en septembre 2002 et au niveau sous-régional en 2003 et 2004, leur conclusion devant intervenir en décembre 2007 au plus tard. La date limite fixée pour la conclusion des négociations à l'OMC n'a pas été respectée. Elle a été prolongée plusieurs fois, alors que l'UE insistait pour que celle fixée pour la conclusion des négociations des APE soit respectée, à la lumière des dispositions de l'Accord de Cotonou et de la période prévue pour les dérogations, de peur que les autres membres de l'OMC n'acceptent pas la prolongation de la dérogation.

371. Il semble qu'il n'y ait aucune disposition claire dans un instrument ayant force obligatoire sur les deux séries de négociations qui prévoit l'éventualité, comme dans les cycles précédents de négociations commerciales multilatérales, de retards ne permettant pas la conclusion des négociations dans les délais fixés, aussi bien à l'OMC que dans le cadre des APE. Il est clair que les négociations à l'OMC devaient être conclues en premier lieu, mais cela n'a pas été exprimé en termes clairs. La formule utilisée était plutôt ambiguë par exemple, la référence au terme « en vigueur » a été comprise, notamment par les négociateurs de l'UE, comme englobant l'article 24 du GATT dans sa version non modifiée. S'il est entendu que les APE seront modifiés afin d'être compatibles avec les règles de l'OMC, cela n'est pas explicitement défini, y compris dans les APE. La controverse à propos de l'échelonnement invite à adopter une meilleure approche, qui réglerait la question sans ambiguïté.

Résumé et recommandations sur les dispositions finales

372. L'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement et la Conférence des ministres du commerce de l'UA ont adopté des positions communes sur les négociations des APE sous forme de principes directeurs à l'intention des négociateurs africains. Les positions africaines communes ont, à maints égards, été adressées aux responsables de l'UE, afin que les négociateurs de cette dernière tiennent pleinement compte de ces préoccupations et priorités, dans un esprit de partenariat. Mais il subsiste divers domaines dans lesquels il n'existe pas de position africaine commune.

373. Il semble que des efforts aient été faits pour que les positions africaines communes trouvent leur écho dans les APE provisoires, par exemple dans les domaines de l'accès au marché de l'UE, grâce à l'admission en franchise de droits et sans contingent, en se référant au processus d'intégration régionale, et à la mise en place de fonds dans le cadre des APE, au titre de la coopération au développement.

374. Les APE provisoires paraphés par les pays africains ne traduisent pas de manière satisfaisante les positions communes de ces derniers sur un nombre important de points (par exemple, les ressources insuffisantes jusqu'à présent affectées aux APE au titre des engagements qui ne sont pas juridiquement contraignants, bien qu'elles puissent s'avérer raisonnables si elles s'accompagnent d'une mise en œuvre généreuse et de bonne foi; les pays africains ne disposent pas pour l'instant de l'accès au marché en franchise de droits et sans contingent, ce qui pourrait entraîner des complications pour les pays qui n'ont pas paraphé les APE provisoires).

375. Les positions africaines communes demeureront pertinentes lors de la prochaine phase des négociations et tous les pays devraient s'y conformer. Il est politiquement important que les négociateurs les observent fidèlement, tel qu'elles ont été collectivement adoptées à l'occasion

des sommets de chefs d'État et de gouvernement et des réunions ministérielles, et qu'ils ne s'en écartent sous aucun prétexte.

376. À la lumière de l'évolution de la situation depuis la tenue de la réunion des ministres africains du commerce de l'UA, il serait utile d'affiner les positions africaines communes afin de s'attaquer de front aux questions spécifiques actuellement sur la table des négociations telles que l'éclatement de l'Afrique en de nouvelles catégories de pays (ceux qui ont conclu des APE et ceux qui, au sein d'une même CER, n'en ont pas conclu), l'émiettement des régimes commerciaux en vigueur dans le cadre des APE bilatéraux ou de la suppression bilatérale des tarifs douaniers, l'incidence des APE sur les unions douanières et sur les marchés communs sous-régionaux et régionaux, le traitement des pays africains qui n'auront pas conclu d'APE ou pour lesquels aucun APE ne sera entré en vigueur, aussi bien les PMA que les autres, la nécessité de disposer de ressources suffisantes, la prise en charge des besoins du secteur privé, la capacité institutionnelle et juridique d'appliquer les accords de l'OMC relatifs aux obstacles techniques au commerce et aux mesures sanitaires et phytosanitaires, ainsi que les domaines qui seront couverts par la prochaine phase des négociations.

377. À la lumière de l'examen auquel il est procédé dans d'autres parties du présent document, il apparaît clairement qu'aucune position commune africaine ne se dégage sur bon nombre d'autres questions, comme c'est le cas pour la pêche, certains aspects de l'agriculture (pays importateurs nets de produits alimentaires, la réduction progressive des subventions de l'UE en échange de l'élimination des droits de douane), la protection de données ayant trait au commerce, les questions sociales, l'environnement, l'impact des APE sur les programmes de mise en place d'unions douanières et de marchés communs sous-régionaux et régionaux, les institutions créées par les APE, les parties, la ratification et l'entrée en vigueur, le règlement des différends et la structure des accords. Ces questions ne sont pas secondaires du tout et il serait utile de mettre au point des principes directeurs à cet égard. Certaines d'entre elles constituent des éléments essentiels de tout accord (dispositions institutionnelles ou finales, par exemple) ou des objectifs prioritaires pour les pays africains (agriculture et pêche, par exemple). D'autres revêtent de l'importance pour l'UE et tout porte à croire que les négociateurs mandatés par cette dernière auront à cœur de les voir incluses dans d'autres APE qui seront conclus par les pays africains lors de la prochaine phase des négociations.

378. S'agissant des éventuelles améliorations à apporter à la coordination des négociations, il serait intéressant d'envisager la mise en place officielle d'un groupe de travail ou de rédaction africain sur les APE, chargé en particulier d'élaborer un texte pour les négociations et de fournir, au besoin, des conseils sur l'évolution de ce texte, entre deux séances de négociation. Il serait utile de disposer, lors de la prochaine phase des négociations, d'un texte concernant les domaines qui n'ont pas encore été examinés et ceux qu'il sera nécessaire d'améliorer dans les APE provisoires. Le texte en question devra s'attacher à harmoniser, si nécessaire, les approches de tous les APE conclus par les pays africains.

