



enda Tiers monde



INTERNATIONAL CENTRE FOR
TRADE AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT

**Dialogue ACP sur les questions légales et systémiques
dans les APE
Suivi par une consultation régionale sur quelques points de
négociations en suspens en Afrique de l'Ouest**

**Organisé par Enda Tiers Monde et ICTSD
Hôtel des Almadies, Dakar, Sénégal
14, 15 et 16 Avril 2009**

Note de présentation

L'année 2007 a été très riche en rebondissement dans les négociations sur les APE. Le 31 décembre de cette année marquait la fin de la dérogation de Doha accordée à l'UE et aux pays ACP à l'OMC pour prolonger l'octroi de préférences commerciales non réciproques. En fin de compte, les Caraïbes et la Communauté Economique d'Afrique de l'Est ont paraphé des APE régionaux. Ailleurs, à défaut d'accord régional, plusieurs pays ont choisi de parapher des APE individuels, pour préserver leur accès aux marchés européen. C'est surtout le cas des pays en développement comme le Cameroun ou la Côte d'Ivoire qui tombait de fait dans le régime SGP avec la fin de la dérogation de Doha. D'autres pays, faisant pourtant parti des PMA, comme le Burundi ou le Rwanda, ont aussi décidé de parapher des APE intérimaires, alors qu'ils avaient la possibilité de conserver un accès en franchise de droits de douane et sans quotas sur le marché européen. Cette situation a impliqué une diversité de régimes commerciaux dans toutes les régions ACP en négociations avec l'UE. Les APE individuels signés depuis lors contiennent des dispositions qui laissent penser que les futurs APE régionaux seront essentiellement reproduits à l'identique. Cette synergie entre APE individuel et APE régional laisse apparaître trois problèmes principaux qui apparaissent d'ores et déjà dans les négociations en cours. Ces questions ne sont pas liées aux thèmes classiques du commerce international, mais sont plutôt des éléments transversaux liés au système commercial international. Elles sont au cœur de tout accord commercial régional comme les APE.

Le premier point pose le problème du régime des APE face à la multitude des systèmes commerciaux. Ces accords sont à l'intersection entre le multilatéralisme, le bilatéralisme et le régionalisme. Il n'est toujours évident de déterminer avec précision le droit qui s'applique à eux, et en cas de pluralité de régimes celui qui reste prioritaire sur les autres. Il est important aussi de pouvoir déterminer lequel de ces régime est plus porteur de flexibilités et donc de développent pour les pays ACP. A cela, s'ajoute l'équation de la superposition de différents accords régionaux existants auxquels viennent s'ajouter les APE sans que l'on ne sache les conséquences juridique et économique d'une telle situation. Pour y voir clair, les APE intérimaires existants sont d'excellents cas d'étude qui peuvent permettre de préfigurer les futurs APE régionaux en termes de contenus et d'impact. Au total, l'étude de la multitude des systèmes commerciaux qui feront face aux APE sont un outil indispensable pour leur baliser le chemin et arriver à un régime qui tient compte, le mieux possible, du développement des pays ACP.

Le deuxième point pose le problème de la détermination du champ de libéralisation des APE et des limites systémiques qui y sont attachées. C'est l'Article XXIV du GATT qui organise les relations entre le système multilatéral et les accords régionaux du type APE. Il n'est malheureusement pas très clair et les membres de l'OMC ont tendance à l'interpréter en fonction de leurs intérêts propres. Il recèle deux points de litiges principaux qui devraient être impérativement résolues pour arriver à un APE équilibré qui tienne compte des besoins des pays ACP. Il y a d'abord la définition de la notion de *l'essentiel des échanges commerciaux* qui permettra de déterminer le niveau de libéralisation. C'est ensuite la définition de la notion de *délai raisonnable* qui déterminera le délai de mise en œuvre du futur APE. Le droit de l'OMC reste encore muet sur ces questions, même si un Mémoire d'interprétation de l'Article XXIV a été adopté en 1994. Celui-ci donne quelques clarifications en matière de computation des délais de mise en œuvre des ACR, mais ne résous pas le problème du niveau de libéralisation. L'Article V de l'AGCS adopté plus récemment, introduit juste la notion de *secteur majeur* dans la détermination du niveau de libéralisation, mais ne donne aucune indication sur les délais de mise en œuvre. La jurisprudence de l'OMC ne donne pas plus d'indication. Elle nous apprend seulement que *l'essentiel des échanges commerciaux* qui doit être libéralisé dans un ACR n'est pas la totalité des échanges,...mais qu'il est plus qu'une certaine partie des échanges. Toutes les méthodes d'interprétation utilisées ne donnent non plus aucune indication chiffrée. Sur la question du délai de mise en œuvre de l'APE, l'Article XXIV du GATT dispose d'un délai de 10 ans qui peut être prolongé en cas de *circonstances exceptionnelles*. Mais aucun critère de définition de ces *circonstances exceptionnelles* n'est proposé.

Subsidiairement, deux autres questions importantes sont posées par l'Article XXIV. Elles limitent le champ de libéralisation des APE, et doit donc être bien cernée pour éviter tout protectionnisme déguisé ou toute ouverture inconsidérée qui mette en péril les parties à l'accord régional. La première est liée aux incidences fiscales possibles des futurs APE et à la façon dont les membres doivent être aussi protégés. Elle pose le problème du contenu de la notion de droits et autres réglementations commerciales, du détournement des échanges et de la portée éventuelle d'une compensation aux tiers. La seconde est liée aux exceptions systémiques que l'on retrouve, par principe dans les ACR. Ce sont la clause d'exception générale, les exceptions liées à la sécurité à la fiscalité ou à la santé qui offrent aux différentes parties l'opportunité d'un protectionnisme légal avalisé par le système commercial.

Le troisième point pose le problème des interactions éventuelles entre les APE et le système de l'OMC. Si les ACR contiennent des dispositions qui favorisent leur régulation autonome, la nécessité de la compatibilité avec les normes de l'OMC reste une exigence forte. Dès lors, il existe un certain nombre de dispositions qui doivent être évaluées en fonction des exigences propres de l'APE et d'autres à la lumière du droit de l'OMC. Dans la première catégorie, on trouve essentiellement la clause de non exécution qui est incluse dans les APE. En cas de non respect de certaines exigences administratives voire politiques, le retrait des préférences commerciales est envisageable. Cette clause pose le problème des rapports entre le commerce et le développement et semble contenir des résurgences des conditionnalités qu'on pouvait retrouver dans les accords commerciaux non réciproques et à l'initiative unilatérale comme les SGP. Dans la seconde catégorie, on retrouve trois questions majeures. La première est liée à l'introduction de la Clause NPF dans les APE. Qu'est ce qui peut le justifier ou l'interdire ? D'où l'UE en tire t-elle la base légale ? A priori, une telle disposition constitue une menace aux possibilités de diversification du partenariat commercial pour les pays ACP, dans la mesure où tous les accords futurs qu'ils concluront avec certains partenaires du Sud seront automatiquement étendus à l'UE. La deuxième est liée au système de règlement des différends contenus dans tous les APE. Comment fonctionne t-il ? Quelles sont ses relations et surtout ses relations de hiérarchie avec le système de règlement des différends de l'OMC ? Quelle est la valeur juridique de ses décisions ? Toutes ces questions doivent être anticipées avant le fonctionnement plein des APE et de la survenance éventuelle de litiges. Enfin, la dernière question est celle de questions, tout aussi systémique dont l'articulation avec le système de l'OMC doit être bien appréhendée pour que les pays ACP puissent en tirer profit. Ce sont les questions des mesures de sauvegardes et des mesures antidumping dans les APE. Quel est leur régime ? Quelles flexibilités offrent t-elle aux pays ACP ? Leurs conditions de déclenchement sont elles plus ou moins favorable qu'à l'OMC ? Comment les utiliser sans tomber dans le piège du protectionnisme déguisé ? Ce sont là autant de questions qui méritent d'être soulevées et résolues et éventuellement faire l'objet de propositions de négociations concrètes avant la signature des APE régionaux.

L'ensemble de ces questions systémiques soulevées présente un intérêt pour les pays ACP dans leur ensemble. Le Dialogue s'y penchera en ayant en ligne de mire les préoccupations de toutes les régions de négociations APE.

Mais dans la mesure où il se déroulera en Afrique de l'ouest, nous avons stratégiquement opté pour étudier quelques questions spécifiques à cette région, dans la seconde partie du Dialogue. Ces études auxquelles sont aussi conviées certains participants issus d'autres régions ACP, pour un échange d'expériences, vont être menées en suivant quatre points principaux :

- l'incidence sur l'intégration et le développement de l'offre ouest africaine d'accès au marché et du schéma de libéralisation retenu ;
- les enjeux et défis de la libéralisation du commerce des services et de l'investissement en Afrique de l'ouest ;
- l'analyse critique du contenu, de l'orientation et du potentiel du Programme de l'APE de développement (PAPED) ;
- l'élaboration des scénarios et discussions sur les stratégies d'anticipation, les lignes d'évolution et les postures politiques mises en œuvre en Afrique de l'ouest.

Cette deuxième partie du Dialogue sera organisée sous la conduite d'Enda Tiers Monde (dans le cadre de la plateforme des organisations de la société civile d'Afrique de l'Ouest sur l'Accord de Cotonou). ICTSD y sera associée en tant que partenaire technique.

Globalement, le Dialogue vise à avoir une vision d'ensemble des questions systémiques sus énoncées, telles qu'elles sont traitées dans les différentes régions ACP. Il promeut un partage des expériences entre négociateurs et ambitionne de proposer des lectures partagées des problèmes juridiques et économiques posées par les interactions des normes commerciales multilatérales et les normes des APE. Plus spécifiquement, le Dialogue vise à :

- Déterminer le cadre le plus propice au développement parmi les différentes enceintes bilatérales, régionales et multilatérales
- Déterminer les impacts juridiques et fiscaux de la superposition des accords régionaux à l'intérieur de mêmes zones géographiques
- Déterminer de façon consensuelle pour les pays ACP le taux de libéralisation acceptable dans les APE, à travers une interprétation de l'Article XXIV du GATT
- Déterminer les délais et calendriers raisonnables pour les APE en tenant compte des intérêts des pays ACP
- Définir les champs des limites systémiques posées par la libéralisation des échanges dans le cadre d'un APE
- Clarifier les rapports entre le commerce et les questions de développement et les obligations qui en découlent
- Déterminer l'étendue et les limites des mesures de sauvegarde et des mesures antidumping contenues dans les APE et leurs interactions avec le système de l'OMC
- Déterminer les possibilités et limites de diversification du partenariat commercial à travers une clarification du rôle et de la place de la Clause NPF dans un accord régional
- Définir le champ de compétence et les attributions des organes de gestions des litiges dans les APE et déterminer leurs relations avec le système de règlement des différends de l'OMC
- Affiner l'offre d'accès au marché de l'Afrique de l'ouest et voir ses incidences possibles sur l'intégration régionale et le développement
- Cerner les défis liés à la libéralisation du commerce des services et de l'investissement en Afrique de l'ouest
- Evaluer systématiquement le Programme de l'APE pour le développement (PAPED) et voir dans quelle mesure il pourrait constituer un volet développement utile et efficace qui accompagnera l'APE de l'Afrique de l'ouest.

Le Dialogue sera organisé sur 3 jours. Il se déroulera de manière ouverte et informelle. Il rassemblera 40 à 45 acteurs clés venant de toutes les régions ACP et représentant divers intérêts et perspectives. Les présentations seront réduites au minimum de sorte à laisser suffisamment de temps pour une discussion franche et ouverte.