

RAPPORT A MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

**LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE ENTRE  
L'UNION EUROPEENNE ET LES PAYS ACP**

*Et si la Politique se mêlait enfin des affaires du monde ?*

Remis par Christiane TAUBIRA

Députée de Guyane

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 9 avril 2008

Madame la Députée,

La négociation des accords de partenariat économique est un sujet majeur pour l'avenir de la relation de l'Union européenne avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, tant du point de vue politique qu'économique. La première phase des négociations a permis de garantir la poursuite des échanges commerciaux avec la plupart de nos partenaires traditionnels au delà du 1<sup>er</sup> janvier 2008, terme du régime commercial de Cotonou. Toutefois, d'importantes difficultés subsistent.

Dans la perspective de sa prochaine présidence du Conseil de l'Union Européenne, il m'apparaît important que la France, compte tenu de ses liens privilégiés avec la plupart de ces pays et de son attachement aux bonnes relations de l'Union européenne avec les ACP, soit à l'origine de propositions et d'initiatives pour que cette négociation atteigne les objectifs initiaux fixés par l'accord de Cotonou en 2000-puis 2005.

Je souhaiterais que vous acceptiez de mener à cet égard une mission permettant, sur la base de l'évaluation de la situation début 2008, d'approfondir les aspects suivants du sujet :

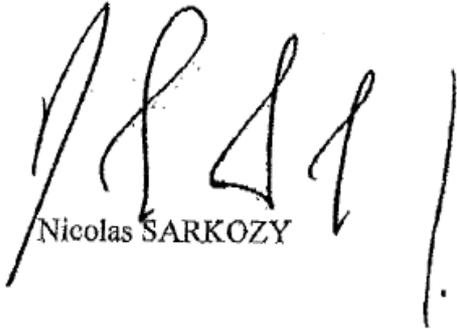
- comment dissiper les malentendus et les doutes qui persistent dans certains pays quant aux finalités de la négociation des APE afin de restaurer une relation de confiance entre l'UE et les ACP dans les prochains mois ?
- quels peuvent être les leviers dont dispose l'Union européenne pour encourager les ACP à poursuivre les négociations en vue d'APE complets et régionalisés ?
- comment faire en sorte que ces accords viennent à l'appui des dynamiques d'intégration régionale en cours et qu'ils soient réellement porteurs de développement ?
- comment s'assurer que les départements et les pays et territoires d'outre

Madame Christiane TAUBIRA  
Députée de Guyane  
Assemblée Nationale  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS 07 SP

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
*16 juin 2008*

Le Ministère des Affaires étrangères et européennes ainsi que les autres ministères concernés se tiennent à votre disposition pour vous appuyer dans l'exercice de votre mission, qui devrait aboutir à la présentation d'un rapport pour le 15 juin 2008.

Je vous prie d'agréer, Madame la Députée, l'expression de mes respectueux hommages.



Nicolas SARKOZY

## **SOMMAIRE**

<b>Remerciements</b>	6
<b>Avant-Propos</b>	7
<b>Introduction</b>	26
<b>Chapitre 1</b> La pénurie alimentaire et ses enseignements : « un temps de grande colère »	44
<b>Chapitre 2</b> Comment dissiper les malentendus et les doutes qui persistent dans certains pays quant aux finalités de la négociation des APE afin de restaurer une relation de confiance entre l'UE et les ACP dans les prochains mois ?	56
<b>Chapitre 3</b> Quels peuvent être les leviers dont dispose l'UE pour encourager les ACP à poursuivre les négociations en vue d'APE complets et régionalisés ?	83
<b>Chapitre 4</b> Comment faire en sorte que ces accords viennent à l'appui des dynamiques d'intégration régionale en cours et qu'ils soient réellement porteurs de développement ?	97
<b>Chapitre 5</b> Comment faire en sorte que les Outre-mer profitent de cette nouvelle donne économique et commerciale ?	111
<b>Conclusion</b>	131
<b>Récapitulatif des recommandations</b>	148
<b>Répertoire des préconisations</b>	160
<b>Annexes</b>	165
<b>Listes des personnes auditionnées</b>	177
<b>Bibliographie</b>	184

Cette mission et la rédaction du rapport ont été effectuées en moins de deux mois. Il a fallu constituer et mettre en ordre de marche une équipe pour la recherche documentaire et statistique, pour la chasse aux informations et documents administratifs, pour la vérification de données incertaines.

Ce fut parfois un vrai travail de fouilles archéologiques.

Elles, ils l'ont fait avec enthousiasme et une efficacité prometteuse (ils ont entre 20 et 27 ans)

- Nolywé DELANNON, Assistante Parlementaire qui a assuré la coordination, l'agencement et parfois le tri de l'abondant matériau. Elle a également organisé les auditions, continué à gérer le planning et le suivi du travail parlementaires, intervenant sur tous ces fronts avec efficacité.
- Annelise GARZUEL, (Diplômée de Sciences Po en Relations internationales), scrupuleuse, consciencieuse, passionnée.
- Marie-Luce BIA ZAFINIKAMIA, (Doctorante en Economie du Développement à Sciences Po), vive, réactive, avec une bonne profondeur.
- Pierre-Etienne de LA ROCHEFOUCAULD (Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Lille en Droit public), pugnace et caustique.
- Sevan KARIAN (Elève avocat au Barreau de Versailles, Diplômé en droit international) méticuleux et déterminé.
- Blandine FAURE (Diplômée de l'Institut d'Etudes Politique d'Aix en Provence en Relations Européenne et Internationales), disponible et opiniâtre.

Tous de fort agréable compagnie.

Ils m'ont fourni de bonnes et belles briques, y compris lorsque je renvoyais trois fois la brique ébréchée. Ils finissaient par trouver la bonne.

Merci à quelques amis qui, avec dévouement, ont prêté la main à l'occasion : Eric LAFONTAINE, Gerty DAMBURY, Claude TSAO.

Merci à Jean-Claude LEFORT, ancien Député, Rapporteur pour la Délégation à l'Union Européenne de l'Assemblée Nationale, pour la très belle qualité nos échanges.

## **REMERCIEMENTS**

Avec mes remerciements aux personnalités qui m'ont consenti de fructueuses séances de travail.

Les Commissaires européens concernés par la négociation des APE :

**M. Peter MANDELSON**, Commissaire européen au Commerce extérieur, ancien Secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie (Royaume-Uni)

**M. Louis MICHEL**, Commissaire européen chargé du Développement et de l'aide humanitaire, ancien Vice-Premier Ministre, ancien Ministre des Affaires Etrangères (Belgique)

Pour leur disponibilité (deux séances de travail chacun), la franchise et la clarté de leurs propos.

Les Universitaires, Anciens Ministres et Experts internationaux dont la pensée fait autorité sur les sujets traités ici :

**M. Edgard PISANI**, ancien Ministre de l'Agriculture, ancien Haut Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, ancien Député, ancien Sénateur.

**M. Pierre RABHI**, Expert international pour la lutte contre la désertification (Convention de l'ONU de lutte contre la Désertification), Directeur de l'association Terre et Humanisme

**M. Samir AMIN**, Professeur d'Economie politique du développement, Directeur du Forum du Tiers-Monde (Dakar)

**M. Jean ZIEGLER**, Professeur de sociologie et de droit (Suisse), ancien Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation du Conseil des droits de l'homme de l'ONU

**M. Paulo Sergio PINHEIRO**, Diplomate, Professeur, ancien Ministre des Droits de l'Homme (Brésil), Rapporteur spécial de l'ONU pour les droits de l'Homme (Burundi, Myanmar)

**M. Ignacy SACHS**, Professeur d'économie, ancien Conseiller spécial auprès du Secrétaire Général de l'ONU pour la Conférence de Stockholm de 1972 et pour le Sommet de la Terre de Rio en 1992, Fondateur du Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED)

**M. Albert TEVOEDJRE**, ancien Secrétaire d'Etat à la Présidence (Benin), ancien Secrétaire Général de l'Union Africaine et Malgache, ancien Directeur Général adjoint du Bureau International du Travail (BIT)

Pour la belle richesse et la grande rigueur de leur réflexion.

## **AVANT-PROPOS**

La Présidence française de l'Union Européenne survient six mois après l'échéance du 31 décembre 2007 fixée à la Conférence interministérielle de l'OMC (Cycle de Doha) et acceptée par l'Union Européenne concernant ces négociations avec les pays ACP.

Aux termes du mandat confié le 12 juin 2002 à la Commission Européenne par le Conseil européen, des Accords de Partenariat économiques (APE) régionaux et complets devaient être signés entre l'Union Européenne et les 78 pays ACP (incluant le Timor Leste associé en 2003). Ces accords devaient être régionaux, c'est-à-dire signés avec les six pôles régionaux des pays ACP (1). Ils devaient être complets et porter sur le volet « Marchandises », mais également sur les autres volets (services, accompagnement, environnement, normes sanitaires et phytosanitaires, normes du travail, propriété intellectuelle, règles d'origine), domaines auxquels le mandat de la Commission a ajouté les marchés publics, la concurrence et l'investissement. Enfin, ils étaient censés offrir aux pays ACP un régime d'échanges conforme aux règles de l'OMC, épargnant à l'Union Européenne des sanctions financières pour dispositions préférentielles contraires à la clause de la « Nation la plus favorisée » (NPF), particulièrement au détriment d'autres pays en développement (PED) dont certains pays émergents.

Six mois après cette échéance, l'état d'aboutissement est le suivant :

- un seul pôle régional sur six, le CARIFORUM a paraphé des APE complets le 18 décembre 2007 ;
- 20 pays ACP ont paraphé des Accords Intérimaires (AI). Ces AI portent exclusivement sur le volet « Marchandises » et s'inscrivent dans un processus de négociation éclatée ; ils ne sont donc ni régionaux ni complets et relèvent au contraire de traités bilatéraux devant être ratifiés par les deux parties. Parmi ces pays, 9 sont des PMA (Pays moins avancés) bénéficiant de l'Initiative européenne « Tout sauf les armes » (TSA) permettant déjà pourtant un accès quasi libre aux marchés d'Europe, et sans réciprocité.
- 43 pays, soit plus de la moitié du groupe ACP, n'ont rien paraphé.

## **A - PERTINENCE D'UN REEXAMEN DE CES NEGOCIATIONS**

### **I – Le poids des Accords signés**

Pour la seule région ayant signé des accords complets, deux pays, Haïti (PMA) et les Bahamas ont demandé et obtenu pour le volet « services » un moratoire de six mois. Ce moratoire court à compter de la signature effective des accords qui devrait intervenir le 22 juillet 2008 (après le COREPER du 9 juillet). L'APE CARIFORUM, complet en termes géographiques, ne le sera réellement en contenu que début 2009, dans le meilleur des cas.

Les Accords intérimaires signés par 20 pays consignent un double renoncement, fût-il temporaire : d'abord géographique, avec un impact sur l'objectif d'intégration régionale ; ensuite économique, si l'économie ne se résume pas aux seuls échanges de marchandises, mais participe bien aux relations avec la nature, aux relations entre les hommes dans une société et aux relations de cette société avec le reste du monde.

Sur les 42 pays qui n'ont paraphé ni accords complets ni Accords intérimaires, 32 ont le statut de PMA et rassemblent près de 350 millions d'habitants. Les 43 pays non signataires totalisent 576 millions d'habitants sur le total de 841 millions d'habitants pour l'ensemble des pays d'Afrique et du Pacifique. Les 15 pays du CARIFORUM signataires totalisent 37 millions d'habitants.

Les pays qui ont refusé de signer ont fait face à des risques inégaux. Le motif d'urgence allégué pour une signature avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 annonçait le basculement à cette date dans le droit commun des conditions moins avantageuses du commerce réglementé *a minima*. Les PMA qui n'ont pas signé conservent leur statut reconnu, défini par l'ONU et continuent de relever du programme TSA. Les pays non-PMA ont, en réalité basculé dans le régime SPG (Système de préférences généralisées), sensiblement pénalisant par rapport à la Convention de Lomé qui précédait l'Accord de Cotonou et dont les dispositions avaient été reconduites pour la période transitoire. Certains pays n'avaient pas grand-chose à perdre, leurs exportations étant peu orientées vers l'Europe (pétrole pour le Nigeria, le Gabon, le Congo) ou très limitées (la plupart des pays du Pacifique). Cet ultimatum a eu un effet grossissant sur la marge d'emprise de la Commission Européenne sur les choix de ses partenaires privilégiés.

## **II – Une actualité d’alarme**

Depuis janvier 2008, plus d’une quarantaine de pays, une centaine de villes, sur tous les continents ont été confrontés aux '*émeutes de la faim*'. Le prix des denrées alimentaires de base a flambé et les spécialistes prévoient une hausse tendancielle qui devrait maintenir des prix élevés ces prochaines années. Quelques grandes banques européennes font les mêmes anticipations, au point d’avoir lancé des messages publicitaires pour inviter leurs clients à prospérer sur le malheur des peuples en plaçant leur argent dans des portefeuilles (*hedge funds*) de denrées alimentaires (panier de matières premières agricoles composé de cacao, café, sucre, blé, maïs, soja). Certains messages sont dépourvus de toute ambiguïté : « *les changements alimentaires, la pénurie d’eau et de terres agricoles exploitables constituent une opportunité* ». A l’initiative du Parti socialiste belge et de Députés européens du PSE, une résolution a été introduite au PE pour interdire l’offre et la promotion d’instruments financiers (de banques et d’assurances) dont le rendement est directement lié à la spéculation sur la hausse des cours des matières premières alimentaires, et pour réglementer les activités spéculatives. La résolution adoptée a repoussé cette disposition. Une proposition de loi est enregistrée au Parlement de Belgique.

Dans un rapport publié le 29 mai 2008, l’OCDE prévoit une hausse généralisée des prix des produits alimentaires sur les dix prochaines années, dont +20 % pour la viande bovine et porcine, +30% pour le sucre brut et le sucre blanc, de 40 à 60 % d’augmentation pour le blé, le maïs, le lait écrémé en poudre. Ayant indiqué que « *les marchés céréaliers devraient rester tendus au moins jusqu’en 2017* », le rapport précise que « *bon nombre d’agriculteurs des pays en voie de développement ne sont pas reliés aux marchés et ne tireront guère d’avantages, voire aucun, de la montée actuelle des prix. Et pour les pauvres, en particulier dans les zones urbaines des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, la situation va s’aggraver* ». Dans certains pays pauvres, des hausses record avaient précédé les '*émeutes de la faim*', comme le riz à Haïti enchéri de 100% en quelques semaines ; le maïs de 130% en deux mois au Mexique, le soja de 50% en Indonésie.

Les indicateurs de l’activité agricole font apparaître sans ambiguïté que les économies vivrières de ces pays ont été déstructurées, pour la plupart dans le sillage de la baisse de leurs barrières tarifaires dans le cadre d’Unions douanières, et/ou par la réorientation de leurs

économies vers des cultures d'exportation. Dans tous les cas, leur vulnérabilité alimentaire s'est considérablement accrue. Il ne s'agit donc pas d'une conjoncture défavorable, due à un aléa climatique ou à une catastrophe naturelle, et que des efforts nationaux et internationaux pourraient réparer, mais bien d'une dépendance structurelle dont les effets ne feront qu'empirer avec la croissance démographique et l'importation facilitée de produits alimentaires concurrents. Trois quarts des personnes souffrant de malnutrition sont des agriculteurs et des personnes vivant en zones rurales.

La mobilisation de la FAO et du PAM ne peut être que temporaire, et s'avère en tout état de cause insuffisante. Il y a une hérésie dans la performance des structures multilatérales à mobiliser des sommes considérables (budget FAO 270 millions d'€ ; budget PAM 2,9 milliards) alors que par ailleurs, d'autres institutions multilatérales ou des groupes de pays y appartenant des décisions qui aggravent la détérioration des filières pourvoyeuses de nourriture.

La question de la souveraineté alimentaire, de la sécurité alimentaire et de la salubrité alimentaire s'impose plus que jamais à l'ordre du jour. Elle concerne naturellement tous les pays. Elle concerne de façon plus pressante les pays ACP dont un peu plus d'une vingtaine en Afrique et dans la Caraïbe ont été frappés par ces 'émeutes'.

### **III – La nécessité d'apprécier et l'urgence de mesurer**

L'intégration régionale est un fait. Un fait en cours de consolidation, mais un fait. Elle est en réelle progression en Afrique de l'Ouest et dans la Caraïbe, où les Institutions sont installées et fonctionnent, où des mécanismes techniques et financiers sont opérationnels, où un tarif extérieur commun est en en vigueur ou en instance de l'être. L'intégration régionale est également en bonne voie dans d'autres régions, y compris lorsque les contours en sont fluctuants, les adhésions variant selon les domaines. Les regroupements sous-régionaux au sein de plus vastes régions prouvent le pragmatisme avec lequel des pays qui ont connu des trajectoires historiques différentes, souvent parallèles du fait de la relation verticale colonie/métropole du temps de l'Exclusif colonial, choisissent de favoriser les complémentarités de leurs économies et de construire un voisinage de solidarité.

Ces efforts n'excluent pas la fragilité de constructions encore jeunes, confrontées aux soubresauts que connaissent certains de leurs membres, à l'occasion de scrutins électoraux mal admis, de sécessions téléguidées, de grèves ou manifestations aux issues imprévisibles.

Il est inutile d'y ajouter des chocs externes, d'autant que les politiques européennes de coopération, en dehors de dégâts induits par ailleurs, ont sensiblement contribué à ces dynamiques d'intégration régionale et parce qu'il y a autant de légitimité, d'idéal et de sens pratique dans le panafricanisme que dans le projet d'unité de l'Europe.

La mesure des résultats de quarante années de relations commerciales dont vingt cinq années clairement ciblées sur la priorité de coopération pour le Développement, s'impose. Les indicateurs ne sont pas satisfaisants. Nous savons, depuis les années 70, grâce à Tobin et Nordhaus que le PIB n'est pas un indicateur de bien-être, incapable qu'il est d'agréger le travail domestique ou les dommages collatéraux de la croissance, d'apprécier la qualité de vie dans une société de paix et de cohésion, de prendre en compte les inégalités. Les travaux du Canadien Lars Orsberg, en 1986 enrichis en 1998 de ceux de son compatriote Andrew Sharpe, rénovent la mesure du bien-être par la combinaison de méthodes d'agrégation et de synthèse. Depuis 1990, le PNUD publie annuellement son rapport sur le Développement humain, avec des analyses autour de l'indice de développement humain (IDH) élaboré à partir de données économiques, sociales et environnementales. L'OCDE, pour sa part, a réalisé en 2001 un rapport intitulé « Du bien-être des nations ». En 1999, les travaux de Dominique Méda qui actualisent les critiques sur les insuffisances du PIB, suscitent une réflexion sur les « nouveaux indicateurs de richesse et atteignent les pouvoirs publics français en 2000. Il demeure que, mis à part quelques correctifs qualitatifs, comme la parité pouvoir d'achat, les indicateurs de mesure de la richesse continuent d'exclure ce que Dominique Méda appelle des « temps essentiels pour la vie des sociétés » : temps affectif, temps civique, temps domestique.... Ses réflexions démontrent que tant que la comptabilité publique ne sera pas 'patrimoniale' au sens où nous disposerions d'un inventaire du patrimoine naturel et artificiel, de façon à en mesurer les améliorations et détériorations, le PIB continuera à inclure dans les richesses les opérations nuisibles (exemple courant : les accidents de la circulation qui induisent des réparations automobiles, donc des activités marchandes).

Ces réserves énoncées, il convient de manier avec prudence, mais sans y renoncer, les indicateurs à notre disposition. A défaut de bien mesurer, ils mesurent de la même façon, et fournissent, de ce fait des ordres de grandeur comparables.

Ainsi, pour juger de l'intégration des économies des pays ACP dans l'économie mondiale, par la première marche de l'insertion dans un vaste réseau d'échanges avec l'Europe, regardons l'évolution de quelques indicateurs : le taux d'exportation est passé de 6,7 % en 1986 à 2,8 % en 1996 puis à 5 % en 2006. Les IDH atteignent en moyenne 0,47 pour Haïti et à 0,87 pour la Barbade dans la Caraïbe ; 0,52 à 0,81 dans le Pacifique ; 0,28 à 0,72 en Afrique de l'Ouest ; 0,34 à 0,65 en Afrique centrale ; 0,36 à 0,82 en Afrique australe et orientale ; 0,37 à 0,62 en Afrique australe. En Europe, ils varient de 0,83 à 0,94.

En vertu du principe de responsabilité, l'état de santé de leurs économies est d'abord imputable aux Etats ACP. Et ce serait faire injure aux dirigeants ACP que de les en dédouaner, ce serait faire violence aux peuples que de traiter avec désinvolture la dégradation de leurs conditions de vie, ce serait trahir ceux qui ont alerté et ceux qui savent que d'autres modes de production sont viables, sans la chimère de l'autarcie que de prétendre ou sous-entendre l'œuvre du sort derrière les politiques et les gestions aventureuses, spécieuses ou délictueuses. Il n'empêche que les économies ouvertes subissent des interférences et la part de l'Union Européenne n'étant pas négligeable dans certains succès de filières, d'indicateurs sociaux et même dans les progrès de l'intégration régionale, de même la part des relations UE/ACP dans la fragilisation de certaines économies ne peut simplement pas être évacuée. Il serait difficile d'avancer un raisonnement logique ou mathématique pour prétendre à de meilleurs résultats avec des accords nouveaux, posés sur un dispositif qui rétrécisse à ce point les politiques économiques asymétriques censées sinon corriger au moins pondérer l'asymétrie des économies.

## **B - CIRCONSTANCES POUR LE REEXAMEN DES NEGOCIATIONS**

### **I – Les bonnes raisons fournies par la Commission**

1) Cinq mois après l'échéance, il n'existe toujours pas de **version française** finalisée des APE ni des Accords intérimaires. Les pays francophones sont au nombre de 26, dont les deux Congo qui totalisent 69 millions d'habitants. Un document d'offre d'accès au marché a été soumis en français aux zones à dominante francophone, comme la CEMAC, sans version espagnole pour la Guinée équatoriale, ni portugaise pour Sao Tome et Principe incluses dans la même région de négociations, et la plupart des documents techniques ont été transmis en anglais.

2) Hors l'enthousiasme du CARIFORUM, le processus de signature ne rencontre pas un franc succès. Les raisons ne sont pas exclusivement dues aux tempéraments et au climat de négociation. Elles puisent une large part dans les **inquiétudes suscitées par les incertitudes** que fait peser ce dispositif abondamment déclaré au service du Développement, alors que la définition et le contenu de ce concept ne fait pas encore l'objet d'un consensus entre les parties.

3) Il est sans précédent que des négociations **d'accords pour le Développement soient confiées à la Direction générale du commerce**, dont les compétences sont incontestables sur les questions commerciales, mais dont le Développement n'est pas le premier métier.

4) **L'Accord de Cotonou, en son article 1<sup>er</sup>, désigne comme parties à la Convention** « *La Communauté et ses Etats membres d'une part, et les Etats ACP d'autre part* ». Les mentions du niveau régional sont faites en termes divers, jamais comme parties à l'Accord et partenaires de négociation. L'article 2 stipule qu'une « *importance particulière est accordée à la dimension régionale* » et l'article 8 consacré au dialogue politique précise en alinéa 7 que « *Les organisations régionales et sous-régionales ainsi que les représentants des sociétés civiles sont associés à ce dialogue* ». La configuration des 'Régions' a normalement été établie par les pays ACP qui font état, pour certaines régions, de fortes suggestions en provenance de la Commission, ce qui n'est pas une faute en soi. Le seul point délicat, c'est

que la réciprocité est impossible : les ACP, ni par pays ni par région ne sont en mesure de faire de fortes suggestions à l'Union Européenne. Confrontés à plusieurs paliers d'intégration, les ACP n'ont pas pu définir mécaniquement le meilleur niveau d'efficience, sauf lorsqu'il existait une épine dorsale : la CARICOM pour la Caraïbe, l'UEMOA pour l'Afrique de l'Ouest. Même dans ces cas, des combinaisons furent nécessaires. La Caraïbe a dû s'ouvrir sur le CARIFORUM pour associer la République Dominicaine, véritable poids lourd régional (un tiers de la population). Pour l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO (15 pays, 296 millions d'habitants dont 152 millions pour le seul Nigeria) regroupe tous les pays de la région concernés par un APE, mais ne possède pas de Tarif extérieur commun (TEC), condition d'efficacité pour les produits sensibles, les pourcentages d'échanges soumis au libre commerce, les aménagements de progressivité. L'UEMOA applique un TEC mais ne regroupe que 8 Etats ACP de la région, dont le Nigeria poids de plus de 152 millions d'habitants, pourvu d'une ressource lucrative, le pétrole, et qui réclame une cinquième bande de tarification à 50% , les quatre précédentes varient de 0 à 20%. Les chevauchements de niveaux d'intégration sont encore plus enchevêtrés en Afrique Australe. L'Afrique Centrale, dont l'Union douanière équatoriale (UDE) remonte à 1959, s'est affermie par l'UDEAC puis la CEMAC autour d'institutions majeures telles qu'une Commission, un Parlement, une Cour de Justice. Elle a été rejointe, pour les APE par la RD Congo (65 millions d'habitants) qui a choisi de quitter la ' Région ' Afrique orientale et australe. Il découle de ces configurations régionales des glissements de pays d'une 'région' à une autre (RD Congo, Tanzanie, Mauritanie, Somalie...).

Faute de fondement juridique à ce découpage de négociation en six pôles régionaux, il est possible d'interroger la part prise par le règlement de l'OMC et particulièrement ses dispositions selon lesquelles “ [...] *Aucun pays ne devrait établir de discrimination ni entre ses partenaires commerciaux (en leur accordant, de manière égale, le statut de la “nation la plus favorisée” ou statut “NPF”) [...]*” Il peut apparaître que la seule façon d'y déroger **serait de former une zone de libre échange ou une union douanière**. C'est par une telle interprétation que la création d'une zone de libre échange conforme à l'article XXIV du GATT entre l'UE et les zones ACP est apparue. Pourtant, l'article XXIV du GATT qui régit la formation de zones de libre échange et d'unions douanières ne **mentionne à aucun moment l'obligation pour les parties contractantes d'être elles-mêmes des zones de libre échange ou des unions douanières**. En d'autres termes, les APE auraient pu être conclus entre l'UE et chaque pays ACP, comme ils sont mentionnés en tant que parties dans l'Accord

de Cotonou, sans que cela soit contraire aux règles de l'OMC. La démarche régionale ne perd pas pour autant toute pertinence. Au contraire, elle relève d'une rationalisation des décisions et, éventuellement sous réserve de volontés nationales, des économies. Ces intégrations régionales sont en construction. Si une nouvelle génération d'Accords comme les APE vient s'y adosser, ce doit être pour les renforcer, non pour prendre, comme c'est le cas avec les Accords intérimaires, le risque de les fragiliser, lorsqu'il n'existe par ailleurs aucune obligation de procéder ainsi.

En d'autres termes il n'y a aucune contrainte de l'OMC concernant la création de groupes régionaux des pays ACP.

Il peut être éclairant de relever qu'entre les 6<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> FED, les pays étaient insérés dans des regroupements régionaux définis par la Commission. Les Unions régionales sont fortement inégales, selon qu'elles sont constituées sur des bases économiques et fiscales ou sur des projets politiques. L'Union Africaine elle-même a invité les pays à 'rationaliser' leurs regroupements.

C'est sur cette trame régionale que la Commission ajoute quelques fragilités par des accords bilatéraux à clauses variables.

5) Dans le canevas des relations qui sous-tendent les négociations, l'appréhension de l'importance des 'Régions' peut sembler nourrie par de seuls critères géographiques terrestres (les espaces maritimes étant immenses) et, éventuellement par quelques considérations démographiques. Dans le Pacifique, le FIP (Forum des îles du Pacifique) est composé de l'intégralité des Etats ACP de la région. L'Australie et la Nouvelle-Zélande en sont également membres. La Commission a choisi de constituer une « Equipe en charge des négociations au niveau régional » (ENR). Des Accords intérimaires ont été signés avec les seules îles Fidji et de Papouasie-Nouvelle Guinée, soit deux Etats sur les quinze concernés. A considérer par ailleurs le principe des « Fonds régionaux d'Aide au Commerce » (adopté à Hongkong en décembre 2005, réaffirmé au Conseil d'octobre 2006 et réitéré dans la « Stratégie Européenne d'Aide au Commerce » définie au CAGRE d'octobre 2007), sur la base paritaire de la moitié abondée par la Commission et l'autre moitié par les Etats membres (pour 2 milliards d'euros par an à partir de 2010), la France étant le seul pays européen quelque peu présent dans cette région, les relations avec le Pacifique auront peu d'occasions de prospérer. Or, depuis une vingtaine d'années, il était évident pour tout observateur attentif aux lignes de force dans le monde que le Pacifique allait devenir le nouveau centre de gravité des économies offensives

et un nœud dans l'entrelacs des relations mondiales. Au service d'une **géostratégie pour un monde multipolaire, ces pays d'Océanie** ne sont pas insignifiants.

6) Dans ce monde multipolaire à conforter, l'Union Européenne peut œuvrer à formuler et motiver les **différenciations dictées par les diversités du monde**, et en imprégner les schémas de pensée, les stratégies et les règles. Parce qu'elle en a une connaissance intime, douloureuse et politique. Elle en a tiré des enseignements, des principes et des valeurs, ayant appris que l'on ne détruit impunément ni des cultures ni des peuples, que sur les décombres d'économies ou de sociétés disloquées par la domination ou l'oppression resurgissent de nouvelles organisations sociales parfois porteuses de grandes fragilités, qu'un monde interconnecté ne peut que répandre. Pour s'être construite envers et contre des réticences nationales, pour avoir inventé des programmes, des protocoles et des Chartes afin de faire face spécifiquement aux différentiels de solidité et de potentiel des économies, aux différences de rythme dans l'élaboration du droit ; pour avoir appris à interroger l'universel sans renoncer aux droits fondamentaux, pour s'imposer (par la voix de son Parlement et de ses sociétés civiles, et leur résonance au Conseil européen) le respect de la diversité des cultures et des territoires, l'Union Européenne sait qu'il est chimérique de prétendre réglementer par l'uniformité. Son expérience des Conventions internationales, l'univers équivoque mais stimulant de la Francophonie, l'étonnante constitution du Commonwealth, le spectaculaire renouvellement des relations du Portugal avec ses anciens outre-mer, l'engagement européen dans les initiatives les plus audacieuses de l'Unesco (Convention sur la diversité, Décennie des peuples autochtones...) et de l'ONU (Sommet de la Terre, Sommet des femmes...), toute sa pratique et sa philosophie devraient la conduire à élargir les vues plutôt qu'à se conformer sans discussions ni contestation à la doxa d'une gouvernance du monde qui ne tient sa légitimité et ses limites que de la volonté de ses membres, et qui édicte sur un ton définitif les commandements d'un multilatéralisme économique sans références, parce que sans précédent.

## **II – Les bonnes raisons fournies par les ACP**

1) **Le refus** de la grande majorité des pôles régionaux (5 sur six) de signer des APE complets, et le nombre conséquent de pays ayant décliné le succédané des Accords intérimaires conduisent à considérer que dans ces négociations, fût-ce à tort, l'une des parties ne trouve

pas satisfaisants, voire pas recevables, les termes de l'accord. Pour cette seule raison, qui vaut dans toute diplomatie fondée sur le respect et l'efficacité, les discussions ne peuvent se poursuivre sans égards pour des objections aussi substantiellement émises et, il faudra donc y apporter les réponses adéquates, reprendre naturellement les sujets qui font désaccord lorsqu'ils ont un effet réhibitoire sur la signature.

2) **Les émeutes de la faim** remettent en vigueur la question de la sensibilité du secteur agricole et la nécessité de lui accorder un statut et un traitement spécifique. Ce dont convient la France qui, dans une contribution à la préparation des APE indiquait « *souhaiter que les secteurs agricole et agro-alimentaire, qui demeurent essentiels pour les économies et les échanges des pays ACP, bénéficient d'un effort financier tout particulier afin de soutenir, pour certaines filières sensibles, la mise en place d'un mécanisme de gestion du risque-prix et de préserver les revenus des agriculteurs, avec une attention particulière aux produits de base* ». Dans son discours au Sommet de la FAO à Rome le 5 juin 2008, le Commissaire au Développement, Louis Michel, conforte cette approche, en affirmant que « *l'aide alimentaire d'urgence a ses limites* » et que « *traiter de la sécurité alimentaire sur le moyen et le long terme revient prioritairement à traiter de la question de l'agriculture.* ». En réclamant pour leur secteur agricole un dispositif spécial et en refusant que la prorogation éventuelle du délai de libéralisation porte sur les 20% de la masse financière qu'ils tentent de mettre à l'abri du libre-commerce, comme le propose la Commission, les pays ACP prennent une position de sauvegarde sur ce secteur vital et vulnérable.

3) **La signature d'accords intérimaires bilatéraux** avec quelques pays (Côte d'Ivoire, Ghana en Afrique de l'Ouest ; Namibie PMA en Afrique australe, Maurice et autres pays de la Commission de l'Océan Indien) a, dans un premier temps nourri l'illusion d'un effet d'entraînement par persuasion sur d'autres pays de même région. Rapidement, les pays signataires ont fait savoir qu'ils ne feraient pas de prosélytisme, qu'ils tenaient le maintien de la cohésion régionale pour prioritaire, qu'ils ne sous-estimaient pas le risque que ces AI font peser sur cette cohésion régionale. En effet, les clauses ne sont pas toutes identiques pour les pays signataires, et elles introduisent des disparités de traitement entre pays relevant des mêmes institutions régionales, mais aussi des effets pernicieux sur le régime douanier commun. A ces considérations s'ajoute l'accès à la réserve du FED, réelle pour les seuls pays signataires, en dépit des déclarations de la Commission sur la non-conditionnalité, mais

surtout en contradiction avec les Conclusions du Conseil d'octobre 2005 sur cette non-conditionnalité.

En réalité, la Commission en convient, si l'on en juge par cet extrait du « Concept paper » signé par la Commission et les Présidents de la CEDEAO et de l'UMUOA, sur la « Stratégie Régionale pour l'Afrique de l'Ouest »: « *Une place importante devra être réservée aux programmes de l'APE pour le Développement en les plaçant davantage dans le cadre des stratégies de développement de la région* ». C'était en mars 2006. Depuis, seuls deux pays de la région sur 15 ont signé des Accords intérimaires.

4) La signature d'APE complets par le **CARIFORUM** a fait l'objet d'un **débat instructif**, quant à savoir si la Caraïbe constitue la preuve du bien-fondé des APE ou si cette région est atypique, incomparable aux cinq autres pôles ; et si cette exception de signature ne révèle pas justement les limites des APE en format d'économies, en enjeux de développement, en risques acceptables sur des matières telles que l'accès aux services, les règles d'origine, la propriété intellectuelle, outre la menace qu'ils font peser sur les chances de diversification des économies.

Peut-être que le cas du Cariforum plaide surtout pour la prise en compte de la diversité dans la diversité. Comme un rappel au principe immanent du monde tel qu'il est : composite, disparate, discordant même et que toute relation renvoie à l'altérité, autrement dit à la qualité des autres, la dignité des autres, à **la** question de la civilisation : ses finalités pour l'humanité.

5) **Les surfaces de terres fertiles** disponibles rétrécissent, grignotées qu'elles sont par l'extension des villes, par les océans dans les pays côtiers, et par les mines anti-personnel ou les BASM dans les territoires qui ont connu la guerre. S'y ajoutent les dommages climatiques, la réduction des stocks, les dévastations provoquées de la spéculation. L'enchérissement des denrées alimentaires (de 40 à 200% pour le riz, de 20 à 50 % pour le blé, de 50 % pour le maïs de janvier à mars 2008 d'un pays à l'autre) est entretenu, voire aggravé par les raretés artificielles induites par la concurrence dans la consommation : l'alimentation animale absorbe 45 % des céréales mondiales ; l'essor de la demande de biocarburant en détourne 8%. La rareté apparaît bien là non comme une condition naturelle mais comme une construction sociale, liée non au produit lui-même mais à son utilisation finale. La responsabilité des États est immédiatement interrogée au sujet de la souveraineté alimentaire : quelles capacités se donnent-ils face à l'obligation morale de garantir à leurs ressortissants l'accès à une nourriture

suffisante et saine, tel que le prescrit la FAO, tel que l'entend l'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme adoptée le 10 décembre 1948 par les Nations Unies : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation [...] elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté* » et conformément aux 19 Directives sur le Droit à l'alimentation adoptées en 2004 par les pays membres de l'ONU.

### **III- Les bonnes raisons fournies par les ' Gouverneurs ' du monde**

Le 30 mai 2008, la **Banque Mondiale** a annoncé sa décision de consacrer 1 milliard 200 millions d'euros à la crise alimentaire, dont 25 millions réservés en urgence à 3 pays (Haïti, le Liberia, Djibouti). Par ailleurs, elle déclare étudier les possibilités d'assouplir les procédures afin de mobiliser rapidement 200 millions d'euros qui seraient attribués en dons.

Voilà comme une concession à la panique, qui tranche avec les prescriptions péremptoires durant un quart de siècle de politiques d'ajustement structurel, dont les conséquences sur l'extraversion des économies agricoles pour rembourser la dette, sur l'exode rural, sur la progression de l'illettrisme qui limite les capacités autonomes, sur la mortalité infantile par l'arrêt des campagnes de vaccination, sur la rupture des liens sociaux et des solidarités familiales, générationnelles et résidentielles, ne sont plus discutées.

### **IV – Les bonnes raisons fournies par les acteurs du monde**

Il existe plus de 40 000 ONG (et OIG), des multinationales et d'autres plus modestes. Plus de 3000 d'entre elles ont un statut consultatif à l'ECOSOC de l'ONU. Elles ne sont pas toutes irréprochables, mais pour nombre d'entre elles, le travail de proximité avec les associations et les populations locales offre une bonne connaissance du terrain et la confrontation directe avec les conséquences des décisions politiques et financières. Très majoritairement, pour celles qui ne sont pas liées à des groupes privés transnationaux, elles contestent les règles actuelles de la gouvernance du monde. Il peut arriver que leurs méthodes fassent l'objet de

critiques, celles qu'elles se font entre elles sont souvent plus pertinentes que celles qui émanent d'acteurs économiques gloutons ou délinquants, ou d'administrations dominatrices. Certaines d'entre elles ont des moyens budgétaires supérieurs à celui des Etats où elles exercent, et deviennent ainsi un facteur de perturbation dans l'exercice de la souveraineté. Il demeure que leur multiplication, en nombre et en base, donne une mesure des contestations qui s'élèvent de par le monde contre un ordre qui exclut et marginalise massivement. Elles relaient des **doléances de millions de villageois et de ruraux** et sont les contestataires externes des règles de gouvernance mondiale.

Cette gouvernance a aussi ses **contestataires internes** : ce sont les pays en développement et les pays émergents qui, dans des combinaisons variables, se solidarisent pour faire obstacle à des décisions, voire à des discussions.

#### **V – Les raisons politiques (et géopolitiques)**

Ce n'est pas désavouer la Commission que de prendre acte des cahots qui ralentissent les négociations, risquant d'en éteindre certaines. Au contraire, la détermination que la Commission a mise à conclure ces Accords a permis d'accélérer et d'exacerber des crispations, dont bien peu reposent sur des malentendus. Sur des doutes, sans doute. Et singulièrement celui de la prospérité promise par une irruption sans armure dans la mêlée échevelée à armes inégales qui se livre dans les arènes du monde.

Quelques questions simples s'imposent, au regard des risques que les APE font peser sur l'intégration régionale et sur la plupart des économies nationales :

- L'Europe veut-elle défaire ce qu'elle a contribué à construire avec tant d'efforts et de moyens ?
- L'économie du monde est-elle au service du monde ? La terre peut nourrir le monde jusqu'à 12 milliards de personnes selon la FAO, mais le monde ne peut nourrir le monde puisque sur 6 milliards que nous sommes, 2 milliards sont pauvres, trois milliards survivent avec moins de deux dollars par jour, et près d'un milliard sont mal-nourris.
- Dans la hiérarchie des objectifs, quelle place réserver à ceux (éradication de la pauvreté) du Millénaire pour le Développement (OMD) adoptés en décembre 2000

- par les pays membres des Nations Unies ? Préfère-t-on le secourisme international à la solidarité qui crée les conditions d'une autonomie alimentaire ?
- Des règles qui détruisent des économies et désespèrent des hommes sont-elles immuables ?
  - Sommes-nous prêts à risquer l'implosion des 'Régions' ?
  - Sommes-nous prêts à risquer le démantèlement du groupe ACP ?
  - L'Europe se renforcera-t-elle d'avoir affaibli des partenaires récalcitrants mais loyaux ?
  - Dans cet univers morcelé, où l'interdépendance aggrave chaque crise ou dépression par des répliques sismiques, l'Europe se sent-elle invulnérable au point de s'affranchir d'alliances fondées sur des liens historiques, culturels, linguistiques, et les proximités qui en sont issues ? Ou renonce-t-elle à toute influence sur la construction du monde en ce siècle ?
  - Consentons-nous à un monde où les idées de murs et les murs font leurre contre les assauts de millions d'hommes et de femmes qui refusent la mort silencieuse ?
  - Contre les désordres du monde, les inégalités croissantes, les fatalités fabriquées, les corruptions avérées, les peuples du Sud n'auront-ils d'autres voies que les insurrections sanglantes, les suicides collectifs ou les fuites éperdues par-delà les mers vers des rivages hostiles aux portes de Schengen ? Tandis que les marchandises et les capitaux circulent de plus en plus massivement, de plus en plus vite et de plus en plus librement ?

**VI – Les raisons éthiques (« *L'Ethique est le souci de la vie bonne, avec et pour les autres, dans des institutions justes* ». Paul Ricoeur)**

L'intention des APE n'est pas en cause. Ni même la nécessité de resserrer les conditions ou d'accélérer la cadence de ceux qui consentent à arrimer leur économie à l'économie mondiale, à une époque où se bâtissent des citoyennetés transnationales ; où des solidarités ponctuelles et globales servent de prologues à des révoltes qui prennent corps en des lieux et redeviennent locales ; où les valeurs éprouvent leur densité au contact des nouvelles contestations ; où les cultures, inévitablement mises en présence, s'interpénètrent ou s'entrechoquent ; où les langues s'étirent et se déforment plus vite que jamais, s'acclimatent et se réinventent aussi

rapidement, exaspérant les anciennes querelles devenues bréhaignes entre les Anciens et les Modernes. La Commission européenne n'est pas critiquable tant qu'elle exécute le mandat que définit et lui confie le pouvoir politique. Le pouvoir politique, en l'occurrence le Conseil Européen, commettrait une lourde faute politique et stratégique à consentir à un monde dénué de toutes nuances. L'Europe accomplirait un forfait contre elle-même. Ce que font les hommes, les hommes peuvent le défaire. Et le refaire mieux. Il y a quinze ans déjà, réfléchissant à cette Europe si prompte à achever un Marché Unique en même temps que pusillanime dans la simple formulation d'une ambition politique, Jürgen Habermas alertait : « Jusqu'à présent, l'Histoire n'a accordé qu'une seule chance aux empires qui se sont faits et défaits. Cela vaut aussi bien pour les empires de l'Antiquité que pour ceux des Etats modernes comme le Portugal, l'Espagne, l'Angleterre, la France et la Russie. L'Europe semble échapper à la règle, puisqu'une seconde chance lui est aujourd'hui accordée. Cette chance, elle ne pourra toutefois plus l'exploiter en adoptant une politique de puissance d'un autre âge, mais en faisant siennes des prémisses nouvelles, à savoir la recherche d'une compréhension mutuelle avec d'autres cultures et le souci d'apprendre quelque chose de celles-ci. » (2)

Cette parole n'est pas catapultée d'une lointaine contrée et d'une vieille rancœur. Elle s'élève du cœur de l'Europe et de son empathie pour elle-même.

## **C - OPPORTUNITES POUR LE REEXAMEN DES NEGOCIATIONS**

Quoi que l'on en pense, la France a des relations continues avec la plupart des pays ACP, ceux qui sont francophones du fait de l'ancien empire colonial, y compris là où la métropole fut belge, mais aussi ceux situés dans des bassins où dominent d'autres langues européennes, particulièrement là où se trouve un Département ou un Territoire d'Outre mer. Ces derniers, par leur propre rayonnement et la qualité des rapports de voisinage qu'ils ont tissés avec le reste de la région, ont souvent amorti les crispations qui surgissaient du fait que la France, par leur existence, se trouvait au cœur des problématiques de ces contrées éloignées et, prenant appui sur ces territoires, se sentait fondée à se mêler de toutes les affaires du monde. Elle n'y arrivait pas toujours avec grâce et élégance comme une invitée bienvenue, mais parfois comme le maître de céans. C'est ainsi que, outre ses relations bilatérales avec les pays d'Afrique (qu'elle n'a cessé qu'en 2000 de traiter en pays du champ et pays hors champ), lui sont familiers les paysages et les cultures de la Caraïbe, de l'Océan indien et du Pacifique. Une longue fréquentation, faite d'équivoques autant que de rapprochements, densifiée par l'Histoire, la culture et la langue partagée (ce butin de guerre dont parlait Kateb Yacine) ; des codes de communication même implicites ; des habitudes d'échanges ; des cadres constitutionnels, juridiques et administratifs d'inspiration commune, sont autant de rampes pour un dialogue sans inutiles et longs préambules, et sans risques démesurés de malentendus.

La France est membre fondateur de l'Union Européenne. Comme les cinq autres pays que sont l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, elle porte la mémoire de cette exceptionnelle aventure, elle est dépositaire des enseignements tirés des hésitations, des allers-retours, des peurs et des angoisses à chaque élargissement y compris lorsqu'ils ne concernaient qu'un pays ou deux, des attentes déraisonnables, des espérances déçues, des appréhensions éphémères, des succès spectaculaires aussi. Elle sait, peut-être un peu plus que les autres et de sa faute, combien il faut de temps et de tact pour réparer quelques insoutenables légèretés.

Elle se souvient de cette réflexion renouvelée et intensifiée lors de l'arrivée de l'Espagne et de ses territoires insulaires ; de l'arrivée du Portugal douze ans après la magnifique révolution des œillets du 25 avril 1974, et son retrait de l'Afrique australe ; et du souci de ces deux pays de faire prendre en compte les statuts particuliers de leurs propres Sud (Canaries, Açores,

Madère) aux cultures tropicales. Elle se souvient de l'arrivée de l'Angleterre encore secouée par les tumultes de l'Irlande du nord, constamment conspuée par l'Ecosse, et assez ambiguë dans son autorité constitutionnelle et ses rapports fluctuants avec son Commonwealth.

Elle peut, si elle veut, être une passerelle entre ces étranges lieux que sont les Sud aux yeux de pays européens dont certains ont perdu mémoire de s'y être autrefois aventurés, et ces drôles de pays que sont les terres scandinaves, perchées tout au sommet de l'Europe, tout en longueur, apparemment bien à part, et d'où sont pourtant montées, dès 2004 des contestations sur la justice et l'efficacité des APE, et ces pays d'Europe de l'Est si inquiets toujours du sort de leurs paysans, surpris qu'après plus de dix ans passés à palabrer sur les PECO, l'Union Européenne s'étant enfin préparée à la belle rencontre de 2004, le monde leur fasse la mauvaise manière de se fendre en un profond fossé entre l'opulence et l'indigence, entre l'insouciance repue et la précarité désemparée.

Arrivant après la présidence Slovène et avant la présidence Tchèque, la présidence Française peut servir la symbolique d'un lien de solidité, entre l'ancienne Europe et la Mitteleuropa arrimées l'une à l'autre, par l'alchimie entre l'enracinement à la source même de l'idéal de paix et de prospérité, et l'ancrage dans ce millénaire en commencement. L'étirement Est et Sud peut cesser d'être anxiogène et faussement antagonique, ne plus être un faux déchirement pour tenter un réel épanouissement solidaire. Dans leur très grande majorité, les Etats membres de l'Union Européenne ont, fût-elle en état de latence, une sensibilité aux préoccupations soulevées par ces Accords. Les Pays Bas, des pays scandinaves, dont le Danemark, la Finlande, ont exprimé leurs inquiétudes sur les probables effets déstructurants des APE sur les économies des pays ACP. L'Allemagne, lorsqu'elle présidait l'Union Européenne, s'est montrée attentive aux inquiétudes formulées par les négociateurs régionaux, notamment à la réunion d'Helsinki, et la Chancelière allemande, Angela Merkel, déclarait le 9 décembre 2007 que l'Europe « *ferait preuve de souplesse par rapport à l'échéance du 31 décembre 2007* ». Et contrairement à l'opinion souvent répandue, des pays de l'Europe de l'Est ont fait ou font l'effort d'initier des politiques de solidarité avec des pays du Sud. Il en est ainsi de la Hongrie avec l'Ethiopie, de la Slovaquie avec le Kenya, de la Pologne avec l'Angola et la Tanzanie, de la Lituanie avec la Mauritanie, de la Bulgarie avec le Ghana.

Il en est ainsi de la République Tchèque avec l'Angola et la Zambie, de la Slovénie qui accompagne ses ONG à Madagascar, au Niger, au Mali, au Burkina-Faso, au Malawi, en Ouganda.

Sous la présidence française, la Troïka Slovénie-France-Tchéquie peut décider d'admirablement relever ce défi.

Le Parlement européen, par la constance de ses prises de position et la qualité de ses rapports, a déjà compris qu'il s'agit d'une matière éminemment politique.

**Il s'agira en fait de bâtir, solidement, sur les efforts déjà accomplis de part et d'autre.**

*« Le poète a toujours raison*

*Qui voit plus haut que l'horizon... »*

*Jean Ferrat*

- Ces six pôles régionaux sont : CARIFORUM (pour les 15 pays de la Caraïbe, CARICOM + République Dominicaine) ; CEDEAO (pour les 15 pays d'Afrique de l'Ouest + la Mauritanie qui a quitté en 2002) ; la CEMAC (pour les 6 pays de l'Afrique Centrale + la RD Congo et Sao Tome et principe) ; l'ESA (pour les 16 pays d'Afrique orientale et australe) ; la SADC (pour les 6 pays d'Afrique australe) ; l'ENR (au lieu du FIP pour les 14 pays Pacifique)
- In L'Europe au soir du siècle, Ed. Esprit 1992

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
*16 juin 2008*

## **INTRODUCTION**

Dans sa Méditation sobre Europa publiée en 1949, José Ortega y Gasset affirme : « *La civilisation européenne doute au fond d'elle-même. Heureusement qu'il en est ainsi ! Moi, je ne me souviens d'aucune civilisation qui soit morte d'une crise de doute. Je crois me souvenir plutôt que les civilisations sont mortes en général par une pétrification de leur foi traditionnelle, par une artériosclérose de leurs croyances.* »

Ce doute n'est ni mutilant ni humiliant. Il est au contraire la preuve d'une capacité créatrice et d'un engagement résolu en quête d'un projet qui fasse du monde un espace partagé, et des relations entre les pays la trame d'un destin solidaire.

La question est : qui a la grâce de ce doute en Europe ?

Concernant le chemin qui mène au Développement, la Commission Européenne n'en a aucun. Seul le libre commerce y conduit. Ce n'est ni une arrogance, ni une ruse, juste une croyance.

« *Vingt cinq ans de régime préférentiel et pas de développement, pas de transformation, pas de valeur ajoutée. Cotonou a échoué. Les ACP ont besoin de commerce (« ACP need trade »)* » déclare Peter Mandelson, Commissaire au Commerce extérieur, leader des négociations.

Le Commissaire au Développement, Louis Michel ponctue : « *L'aide développementale caritative est un échec. Il faut inverser la stratégie et aider les ACP à intégrer les marchés économiques. La mondialisation est un avantage, surtout pour les pays les plus pauvres qui trouvent des produits moins chers* ».

Au moins le Commissaire Louis Michel convient-il que l'agriculture mérite un traitement particulier, et pas seulement au nom de l'efficacité économique, mais parce que « *il s'agit de nourrir les gens. C'est aussi une question éthique* ».

Ces deux déclarations ne sont pas périmées : elles datent du 4 et du 9 juin 2008.

Pourtant, le scepticisme a habité et habite encore des Etats membres, appartenant au Conseil qui a délivré le Mandat de négociation à la Commission.

Dès le mois de mars 2005, le Premier ministre du Royaume Uni, Tony Blair, appelait publiquement l'Union Européenne à faire offre d'une modification de certaines règles de l'OMC afin de « *réduire les exigences de réciprocité et de se recentrer davantage sur les priorités du Développement* ». L'examen des textes de l'OMC fournit des leviers pour cette modification, et déjà pour des interprétations moins restrictives que celle qui guide la Commission dans ses prises de position, comme nous le mettons en lumière au chapitre consacré aux malentendus.

Le Conseil Européen lui-même, dans ses conclusions sur les APE adoptées le 10 avril 2006, rappelle que « *les APE doivent constituer des instruments de Développement, favoriser l'intégration régionale et améliorer l'accès des pays africains aux marchés européens et régionaux* ».

Il s'agit là d'un rappel des principes qui ont inspiré les APE, fidèles aux motivations qui sont au fondement même des Conventions précédentes, sans contester la nécessité d'une nouvelle génération d'accords dans un monde devenu globalement interdépendant.

Cette déclaration obéissait aux dispositions de l'article 37 § 4 de l'Accord de Cotonou selon lequel les parties « *examineront régulièrement l'état d'avancement des préparatifs et des négociations et, en 2006, elles effectueront un examen formel et complet des accords prévus pour tous les pays afin de s'assurer qu'aucun délai supplémentaire n'est nécessaire pour les préparatifs ou les négociations* ».

S'exprime très clairement, à travers ces propos, le choix d'une attitude politique responsable et une conception des négociations qui n'exclut pas la survenance d'imprévus ou de désaccords justifiant la prorogation des pourparlers. Il est explicitement envisagé l'hypothèse d'un besoin de '*délai supplémentaire*'. Le Conseil se montre ainsi cohérent avec sa Déclaration de novembre 2005 sur la Stratégie pour l'Afrique.

Dans son excellent rapport d'information daté de juillet 2006 et rédigé pour la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union Européenne qui l'a adopté à l'unanimité, Jean-Claude LEFORT, Député prévenait : « *Si la Commission persiste, l'Europe commettra une erreur politique, tactique, économique et géostratégique* ». Dix-huit mois plus tard, à l'échéance de signature au 31 décembre 2007, les faits ont confirmé les prévisions de tensions et de blocage, dont les causes étaient clairement exposées.

Le Président Jacques CHIRAC, s'exprimant au nom de la République française, affirmait à Bamako lors du Sommet Afrique-France : « *Il faut revoir la logique des Accords que l'Europe va négocier avec les pays ACP : décroiser les espaces économiques, très bien, mais à un rythme raisonnable et en maintenant, en permanence, des préférences sans contrepartie* ».

Le Président de la Commission, José Manuel Barroso a déclaré le 9 décembre 2007 à Lisbonne que les difficultés soulevées par ces négociations, dont la pertinence de certaines est patente, méritaient attention et nécessitaient que les choses soient revues. Deux semaines plus tard, le Commissaire en charge des négociations, M. Mandelson tenait avec fermeté des

propos contraires. Est-il déraisonnable de considérer que la parole du Président de la Commission reste valoir engagement, tant qu'il ne l'a pas lui-même reniée.

C'est la nature même de toute négociation de confronter des points de vue divergents, des sensibilités différentes, des intentions opposées, puis de les concilier. Quel que soit l'écart constaté entre des points de vue en début de négociation, il n'est jamais rédhibitoire en soi si le climat de discussion est marqué par quelques conditions : le respect mutuel, la présomption de bonne foi, la franche présentation des concepts et de leur contenu, la volonté d'aboutir.

Le présent rapport s'attache à interroger la franche présentation des concepts et de leur contenu. Outre les réponses précises apportées aux questions posées dans la lettre de mission, un chapitre est consacré à ce que l'on appelle abusivement ' la crise alimentaire' et qui s'est rappelée aux décideurs du monde comme la simple ébullition de l'excentrique inégalité de l'ordre international.

Ce rapport, délibérément, n'est pas une nouvelle pièce technique. Car là n'est pas le cœur du sujet.

Des documents de très grande qualité existent. Ils sont répertoriés en annexe. Sont particulièrement à signaler le rapport Lefort, d'information technique et d'analyse politique, et le document de la Commission « Argumentaire général sur les APE ». Les études d'ONG et d'experts sélectionnés et mentionnés à la fin de ce rapport fournissent de très utiles éclairages.

Ce rapport n'est pas écrit à l'eau tiède. J'assume d'avoir instruit à charge. Non contre des institutions, contre un camp, ou même contre des personnes, aussi hautement responsables soient-elles. Mais contre une vision du monde, des superstitions conservatrices, des chimères mécaniques qui ont pourtant, en trois générations, produit d'effroyables désastres et une effarante impunité. Puis, honnêtement, j'ai instruit à décharge. Lutté contre mes sympathies et mes aversions. Car, d'expérience, je sais que ceux qui semblent parfois vous vouloir du mal sont au contraire vos meilleurs alliés, au pire des aiguillons qui vous éperonnent et vous permettent de découvrir l'au-delà de vous. Je me suis imposé cette discipline au nom de l'enjeu : ces enfants qui s'éteignent, ces destins pulvérisés, ces adultes qui avouent avoir honte d'avoir faim. J'ai veillé, comme on obéit à une sommation intime, à ne pas me faire complice même par inadvertance d'un ordre qui fracasse des vies et des possibles, et qui prendra son temps mais mènera droit au chaos. Je ne cède jamais au misérabilisme

rédempteur car je crois profondément non seulement à la main qui se tend, mais plus encore à celle qui recommence à planter, à pétrir et à créer dès lors que l'on cesse de la tordre. Songer qu'en ces territoires sont nés Nelson Mandela et Cheikh Modibo Diarra ; sans se livrer au recensement facile et prolifique de figures symboliques et tutélaires et sans se vautrer dans le rappel roboratif des grandes civilisations précoloniales et précolombiennes, convoquer les souvenirs qui ne sont pas encore de la mémoire pour évoquer la vaillance et l'intégrité de Patrice Lumumba, Kwame N'Krumah, Amilcar Cabral, Thomas Sankara, Maurice Bishop, Walter Rodney, Jacques Roumain, Jacques Stephen Alexis, Rosemary Brown, suffisent pour échapper au découragement morose que fouillent les clichés persistants sur une incapacité congénitale, une impuissance ontologique, un inachèvement originel. Se trouvent ainsi mêlées ici la passion de l'engagement et la rigueur de la recherche qui argumente, démontre et prouve ; le feu de la volonté et le fer de la véracité des faits et de leur intelligence. En probité. Et en loyauté. J'ai le privilège d'être à la fois du Sud et du Nord et n'ayant rien abdiqué de mes multiples appartenances, j'ai appris à me hisser au-dessus des remparts d'où l'on peut apercevoir ce qui fait de l'homme le même face aux angoisses essentielles et aux nécessités premières. Tant il est vrai que l'anthropologie qui révèle l'unité l'emporte sur l'ethnologie qui instrumentalise la différence ; et que les lignes de démarcation ne sont plus géographiques, à supposer qu'elles le fussent jamais. Il y a dans ce rapport un plaidoyer pour des relations renouvelées, fondées sur le respect de la dignité, la justice, sur la responsabilité en tant qu'injonction faite à chaque partie de répondre de ses choix, de ses manquements, de son imprévoyance, des insuccès qui sont finalement la part de tous. Le monde n'est plus étanche, il est devenu poreux ; il n'est plus lointain, il est mitoyen. Pour lui redonner ses chances, il faudrait libérer les capacités et les potentiels plutôt que de continuer à les juguler. Par souci d'efficacité, pour que ce rapport offre les raisons et les moyens d'agir, j'ai veillé à me tenir à bonne distance de mes propres inclinations.

Des événements majeurs, profonds, signifiants parlent eux-mêmes si forts qu'il est impossible, même distrait, de n'en rien entendre.

1) La part estimée de la spéculation dans la hausse des prix des denrées agricoles serait d'environ 35%. Quelques établissements financiers et d'assurances y voient un filon. Quelques exemples de messages publicitaires sont édifiants :

KBC Assurances propose cette formule de placement : « KBC-Life MI Security Food Prices - 3 est un fonds de placement offert dans KBC-Life Multinvest. Le rendement est lié à l'évolution d'un panier de 6 matières premières agricoles: le cacao, le café, le sucre, le blé, le maïs et le soja. A l'échéance finale vous recevez (avant frais et taxes) 100% de la hausse éventuelle du panier étant toutefois entendu que la hausse éventuelle de chaque matière première n'est que prise en compte pour un maximum de 50% (rendement actuariel: 14,13% avant frais et impôts) ».

La Deutschebank : « Profitez du potentiel de hausse des prix! . Face à l'accroissement de la population, le secteur agricole est de plus en plus sous pression. De nos jours, un hectare de terres agricoles doit nourrir davantage d'individus qu'il y a quelques décennies. Dans les pays émergents, la forte croissance économique entraîne une hausse des salaires. D'où une évolution des habitudes alimentaires, dans le sens d'une nourriture plus diversifiée et plus équilibrée. La demande pour des denrées alimentaires de qualité et riches en protéines (principalement la viande) suit aussi cette tendance à la hausse. Or, la production d'un kilogramme de viande exige une diversification accrue de l'alimentation du bétail. L'urbanisation croissante que connaissent les pays émergents va également de pair avec une réduction des surfaces agricoles. Or, dans le même temps, la production agricole se voit concurrencée par la demande en biocarburants. L'équilibre entre la demande et l'offre est dès lors perturbé, dans le sens d'une demande excédentaire. Une évolution qui devrait encore renforcer la tendance à la hausse des prix des produits issus de l'agriculture.

Voulez-vous récolter les fruits d'une possible augmentation des prix des produits agricoles ? Deutsche Bank, comme distributeur, vous propose deux manières d'en profiter: [Parworld Agriculture](#) [...] dont l'objectif recherché est la valorisation de ses actifs à moyen terme [...] dans des titres de créance à revenu fixe ou variable (obligations ou instruments du marché monétaire) ou dans des valeurs mobilières liées aux indices de matières premières agricoles. [DWS Invest Global Agribusiness](#): [...] De telle manière vous pouvez profiter indirectement de la forte hausse de demande des produits agricoles. »

Au moins ne peut-on prétendre que ces établissements auraient, en circonstance atténuante, une connaissance approximative de la situation.

2) La dette que remboursent aujourd'hui encore les paysans Rwandais a été contractée par le régime dont la disparition du Président Habiyarimana dans l'accident d'avion a provoqué le

génocide de plus de 800 000 Tutsis et des milliers de Hutus solidaires. Les centaines de milliers de machettes du génocide étaient déjà arrivées au Rwanda. Elles font partie des marchandises fournies à crédit. Les créanciers institutionnels et privés refusent d'annuler ou même de suspendre la dette du Rwanda. Peut-être parce que ce petit pays de mille collines n'a ni pétrole, ni uranium, ni diamant ?

La dette publique de l'Irak fait l'objet d'aménagement suite au vibrant plaidoyer en 2004 de Paul Bremer, porte-parole des forces d'alliance de la reconstruction de l'Irak, au motif que cette dette a été contractée par un régime criminel.

3) Le Parlement brésilien a effectué plusieurs audits de sa dette extérieure. Ses travaux ont conduit le gouvernement brésilien à qualifier d'illégales les opérations dont le paiement était réclamé sur la base de documents falsifiés, dont la surfacturation était établie, qui avaient donné lieu à un acte de corruption, ou dont le taux d'intérêt anormalement élevé relevait de pratiques usuraires. Ces manœuvres étant réelles et assez fréquentes, le remboursement dû pour la Dette brésilienne a substantiellement baissé, dégageant des ressources budgétaires pour d'autres actions d'Etat.

4) En 1989 Alan Garcia, Président du Pérou, considérant la quasi faillite de l'Etat et l'état de pauvreté de la population péruvienne, a décidé de ne régler que 30% du service de la dette de son pays auprès de créanciers publics (FMI, Banque Mondiale) et privés (banques commerciales étrangères). Les banques ont fait saisir par la Justice de leur pays et mettre sous séquestre tous les biens, publics ou privés, appartenant au Pérou et transitant par chez eux : bateaux chargés de farine de poisson en Allemagne, avions ayant atterri à New York, Madrid, Londres.

Il a été moins bien traité par le Droit international que ne le sont les ' Fonds Vautours '.

5) Les '**Fonds Vautours**' sont ces institutions financières privées, dont les plus connues sont Debt Advisory International, Donegal International Elliott Associates L.P., FG Hemisphere, Kensington International Ltd..., dont la principale activité consiste à racheter des titres douteux, des actions d'entreprises ou toute créance sur laquelle pèse un risque d'insolvabilité. A l'affût des aubaines spéculatives, elles se jettent sur les entreprises et depuis quelques années sur les Etats en difficulté en rachetant leurs dettes à très bas prix. Puis elles font valoir ces créances devant des Tribunaux pour en obtenir le remboursement, non au prix d'achat

mais à la valeur initiale augmentée des intérêts. Les 'Fonds Vautour' ont ainsi fait main basse ces dix dernières années sur des pays surendettés du tiers monde. Ils s'en prennent aux pays les plus lourdement endettés qui ont en général bénéficié d'un allègement de la dette. Ainsi, ces prédateurs annulent l'effort d'allègement consentis par des pays créanciers et empêchent les pays endettés de dégager les capacités financières nécessaires à leur développement.

Les règles actuelles du Droit international permettent à ces 'Fonds Vautours' d'avoir gain de cause. Ils ont ainsi déjà extorqué 2 milliards de dollars à une quarantaine de pays pauvres, selon une estimation du FMI datée de 2005. Parmi leurs principales victimes, on compte la Zambie, le Zimbabwe, le Congo-Brazzaville, le Cameroun, l'Ouganda, la Sierra Leone, la Bolivie, le Pérou, le Nicaragua.

Environ 40 procès sont actuellement en cours contre des pays pauvres.

Je ne veux avoir aucune complaisance envers ce monde qui a perdu toute mesure, toute vergogne, ce monde d'une telle obscénité.

Le monde change. Des forces sont en œuvre pour entrer dans le siècle. Quoiqu'il arrive en novembre, une lame de fond a traversé les Etats-Unis, la plus puissante nation dans le schéma de nos représentations. Ce qui porte cette dynamique, ce n'est pas le désir de voir les vieilles recettes conservatrices se shooter au botox, ce n'est pas de la chirurgie plastique, c'est l'émergence d'une génération qui ose poser son propre regard sur le monde et se décide à le partager pour inviter à le remodeler. Ce n'est pas une odyssée de golden boys. C'est une aventure où le plus gros risque couru est qu'enfin cesse le soliloque et que le monde enfin dialogue. Tout le reste est de surcroît.

Même en cas de ressac, les rivages sont déjà riches de plancton, d'algues et de coraux.

Les vieux exercices ne sont plus de mise. La négociation sur les APE a l'insigne avantage de créer un climat de tension qui favorise chez les dirigeants des pays ACP non seulement l'appréciation de ce qu'ils ont réalisé en intégration régionale, mais l'envie farouche de défendre et préserver ces réalisations. Par ailleurs, les exigences qui leur sont présentées étant sans contrepartie significative, non en termes de compensation (même s'ils considèrent quasi unanimement que les offres financières sont très en deçà des besoins) mais en termes de capacité à amortir ce choc exogène majeur qui promet d'ébranler sérieusement et durablement leurs fragiles économies, ils ont, peut-être plus aiguë que naguère, la conscience de la part

qu'y a prise l'Union Européenne à travers les Conventions de Lomé en favorisant un début d'horizontalité entre pays de même région, et ils se cabrent. Intentionnellement ou non, ils établissent un début de relation partenariale. Les discussions sont plus âpres et la liberté se fait plus hardie face à des contraintes dont ils interrogent désormais la pertinence et l'autorité.

Et de fait, quelques préceptes paraissent bien, au propre et au figuré, discutables.

**L'asymétrie**, par les volumes et les délais : la première pomme de discorde.

La Commission propose une libéralisation des échanges entre l'Union Européenne et les pays ACP à hauteur de 90 %, soit 100% de liberté d'accès à ses marchés et 80% à ceux des ACP. Pour les produits sensibles qui seraient répertoriés dans les 20 %, elle retient des délais de 12 à 15 ans de maintien des tarifs douaniers. Elle se réfère aux notions ' l'essentiel des échanges ' et ' délai raisonnable ' contenues dans l'article XXIV du GATT. Nous verrons, au chapitre consacré aux Malentendus comment faire pièce à cette interprétation. Mais déjà « *Les négociations tiendront compte du niveau de développement et de l'incidence socio-économique des mesures commerciales sur les pays ACP, et de leur capacité à s'adapter et à ajuster leurs économies au processus de libéralisation. Les négociations seront donc aussi flexibles que possible en ce qui concerne la fixation d'une période de transition d'une durée suffisante, la couverture finale des produits, compte tenu des secteurs sensibles, et le degré d'asymétrie en termes de calendrier du démantèlement tarifaire, tout en restant conformes aux règles de l'OMC en vigueur à cette date* » C'est ce que commande l'Accord de Cotonou par son article 37 § 7. Il est donc clair que l'asymétrie n'est pas une figure de géométrie, une concession faite en cours de négociation mais un principe posé sur la nature même de la relation. Ce principe laisse donc des espaces de souplesse, sinon il n'a pas lieu d'être et la relation UE/ACP n'a plus d'existence parce qu'elle n'aura plus d'identité, donc de raison d'être.

Et parce que l'esprit de partenariat traverse encore l'Accord de Cotonou, il est, en redondance d'une évidence et d'une coutume bien établie, rappelé que « *Les parties coopéreront et collaboreront étroitement au sein de l'OMC pour défendre le régime commercial conclu, notamment en ce qui concerne le degré de flexibilité disponible* ». C'est l'article 37 § 8. Encore faut-il, pour le défendre de bonne grâce et efficacement, que ce ' régime commercial ' soit conclu de bon gré.

**L'intégration régionale** : la deuxième pomme de discorde.

Elle est religieusement consacrée par les deux parties. Elle est sérieusement mise à sac si se poursuivent des négociations bilatérales sur le mode des Accords intérimaires. Deux catégories de pays sont susceptibles de s'engager dans des accords bilatéraux : ceux dont l'étroite économie est fortement dépendante des débouchés européens, même lorsque ces importations européennes sont marginales (moins de 5 %) ; ceux dont l'économie est quelque peu consolidée et prête à s'aventurer sur de nouveaux marchés avec de nouveaux produits ou des produits concurrents à ceux de pays voisins. Ces derniers doivent aussi cumuler quelques paramètres favorables comme un faible niveau d'endettement, une bonne capacité d'exportation et de conséquentes réserves de change. Il est évident que les plus lourds effets porteront sur le tarif extérieur commun qui unifie la région, et peut induire des écarts de compétitivité sans amélioration de productivité. Une prime aux déloyales rivalités en quelque sorte.

**Les matières de Singapour** : la troisième pomme de discorde.

Ces matières, déclinées sous forme de groupes de travail lors de la Conférence de Singapour en 1996, concernent les règles de concurrence, la transparence des marchés publics, les codes d'investissement et la facilitation des échanges, soit le cadre administratif, juridique et fiscal qui constitue l'environnement des affaires. Ainsi présentés, ces sujets semblent de bon sens et de bonne foi. Ils sont le terrain le plus flagrant des inégalités structurantes. La Déclaration de Doha en 2001 stipule qu'un « *consensus explicite devra être trouvé sur les modalités de négociations* ». Les pays du Sud ont demandé qu'ils soient maintenus en discussion sans obligation d'aboutir à des règles à caractère exécutoire dans l'agenda prévu par l'OMC. La Conférence interministérielle de Cancun en 2003 en a convenu et l'ancien Commissaire européen au commerce, devenu Directeur Général de l'OMC, Pascal Lamy en a pris acte. Après la Communication en décembre 2004 d'un groupe de pays pour le retrait de trois des questions de Singapour, l'OMC a décidé dans ses « résultats de juillet 2004 » d'exclure les 3 sujets demandés (sauf la facilitation des échanges). Ce que les pays ACP ont obtenu sur le plan bilatéral, et qui se trouve confirmé dans l'Accord de Cotonou en termes d'engagement des « *parties à poursuivre la discussion pour une coopération* » dans ces matières, est devenu des dispositions à conclure dans le cadre des APE. Les pays ACP et des voix européennes font valoir, non sans raison, que les pays européens eux-mêmes ont étalé sur plusieurs années une législation sur ces sujets encore inachevée. Et s'ils conviennent que ces questions relèvent de la bonne gouvernance et participent de la nécessaire confiance pour l'épanouissement des

activités économiques, ils estiment que le palier régional demeure le plus pertinent, avant une ouverture symétrique avec l'Union Européenne entre économies, investisseurs, expertise juridique, technicité comptable, disponibilités financières, potentiel de subvention aussi inégalitaires.

**Le calendrier** : la quatrième pomme de discorde.

La Commission a rappelé à bon droit que l'échéance du 31 décembre 2007 avait été fixée à Doha et qu'elle était connue de longue date. Que le couperet de l'OMC tomberait sans coup férir dans la nuit qui ouvrirait au jour de l'an 2008. Les pays ACP étaient donc invités, même mécontents, même insatisfaits, même inquiets, à signer des APE, sous peine de sombrer corps et biens dans le système bien moins favorable et fort périlleux du SPG au regard de la vitalité économique et commerciale des pays émergents soumis au même régime, et vigoureux contestataires du traitement préférentiel octroyé par la Convention de Lomé. C'est prêcher la vertu bien à son aise, alors que le Cycle de Doha qui s'était fixé un agenda jusqu'à 2004, n'en est en 2008, pas encore à mi-parcours. Et que la Conférence tenue à Genève les 12 et 13 juin s'achève par un échec.

Le Droit international est largement un droit coutumier. Mais ce droit qui se construit par l'usage ne peut ériger en règle non écrite quelques pratiques qui n'ont ni la profondeur du temps, ni l'étendue de la généralité, ni la vérité du consensus.

La Commission européenne convient, et elle serait bien en peine de démontrer le contraire, que les règles de l'OMC n'établissent pas formellement l'obligation d'ouvrir 80 % des échanges des pays ACP au libre commerce ni de limiter à 12 ou 15 ans l'abri pour les produits sensibles. Concernant le délai du 31 décembre 2007, interrogée sur les raisons pour lesquelles elle n'a pas introduit une demande de dérogation, compte tenu des retards manifestes qu'enregistraient les négociations, elle répond que les dérogations coûtent cher, et que le dernier 'waiver' demandé avait été payé en concessions conséquentes sur la banane. Voilà ! L'OMC n'est pas seulement l'organisation du marché. C'est en soi un marché. Un big bargain.

Pourquoi donc le CARIFORUM a-t-il signé, malgré tout cela ? Le CARIFORUM, paradigme comme le souhaite la Commission ou région atypique comme le suggèrent les régions non signataires ?

Sans s'appesantir sur Haïti, seul PMA de la région, dont le Parlement n'a pas encore ratifié le tarif extérieur commun de CARICOM ; sur les Bahamas qui, tout en étant membre de CARICOM, ne font pas partie de son union douanière ; sur ces deux pays qui ont justement demandé un moratoire pour les services ; sur la République Dominicaine qui n'a pas d'accord douanier avec la CARICOM et doit y parvenir en deux ans ; sur Cuba membre des ACP dont la CARICOM a souhaité la participation aux négociations et qui a rencontré l'opposition de l'Union Européenne ; sans trop insister sur les risques de fissures dans la cohésion régionale, il est permis d'explorer les ressorts de cette signature.

Onze projets ont déjà été validés pour un financement par le PIR (Programme indicatif régional).

Les négociateurs au titre du CARIFORUM confirment leur volonté de faire signer les accords paraphés, mais ne dissimulent pas leurs inquiétudes quant aux imprécisions sur les mesures, programmes et budgets d'accompagnement pour amortir les chocs que leurs économies également inégales entre elles encaisseront. Certains milieux socio-professionnels se réjouissent des opportunités qui seront ainsi offertes, non seulement en termes de débouchés pour leurs activités mais aussi pour la mise à niveau espérée de leurs législations et de leurs institutions dans le cadre de l'assistance technique promise.

Par ailleurs, il est juste de faire place aux voix de désapprobation qui s'élèvent encore dans la Caraïbe, portées par la société civile mais aussi par des artisans et de très petites entreprises, qui constituent l'essentiel du tissu économique. Ces contestations concernent l'absence de sujets majeurs tels que la protection de la mer caraïbe, patrimoine régional commun, la protection particulière du secteur agricole rendue dont la ' crise alimentaire ' a rappelé qu'il est vital, la question des flux migratoires qui privent la région de ressortissants qualifiés, les infrastructures permettant les échanges entre pays de la Caraïbe, le défaut d'un programme d'appui aux micro-entreprises et aux PME. Ils s'inquiètent par ailleurs de certaines dispositions, telles que le mode de calcul des tarifs douaniers par la moyenne des taux des pays de la région, préjudiciable aux pays les plus vulnérables ; les risques de décapitalisation et de réextension de grandes plantations de monoculture ; la ruine probable des petits paysans qui représentent de 30 à 60 % de la population active selon les pays. Enfin, ils considèrent que le montant du 10<sup>ème</sup> FED correspond à une dotation de 1,09 euros par habitant et est donc sans commune mesure avec les efforts demandés en contrepartie. Ils déplorent tous la relégation de l'objectif de Développement à de simples dispositions d'accompagnement.

Nul n'est habilité, mieux que les peuples de la Caraïbe, à juger du bien-fondé de cette signature. Si les Négociateurs gardent leur confiance, les dissidences devront s'incliner. L'Union Européenne si prompte à brandir la bonne gouvernance en *alpha* et *omega* de ses appréciations critiques sur les performances insuffisantes des économies du Sud, devraient se soucier de l'information de ces peuples et de leur expression. Elle finance d'ailleurs volontiers de coûteuses opérations électorales pour la mise en œuvre de la démocratie. Elle est moralement fondée à s'intéresser au fonctionnement de la démocratie. Or, de l'avis général, y compris d'institutionnels, le processus d'information et de discussion fut très en deçà de ceux qui ont prévalu lors des Conventions de Lomé et de leurs révisions.

Les Caraïbes sont constituées d'îles, territoires peu étendus abritant des populations peu nombreuses de quelques dizaines ou centaine de milliers d'habitants, des 39 000 de Saint Kitts aux 770 000 du Guyana, à l'exception notable de la Jamaïque avec près de 3 millions d'habitants, de Haïti qui, avec près de 9 millions d'habitants compte 25 % de la population de CARICOM et de la République Dominicaine qui, avec un peu plus d'habitants que Haïti sur la même île, totalise avec cette dernière près de la moitié de la population de cette région signataire. Ces pays ont néanmoins une forte densité démographique. L'Histoire de la Caraïbe a été quelque peu moins tumultueuse que celle de l'Afrique, bien que soumise à des ingérences intempêtes des Etats-Unis et à quelques manoeuvres attardées de la Couronne d'Angleterre, dispensée par la géographie insulaire de la lancinante question des frontières, déchargée par la démographie de la sensible problématique du statut des langues cohabitantes, réceptive par la culture Tout le reste, et c'est loin d'être négligeable, est dû au dynamisme et à la créativité de ses populations, et au volontarisme de dirigeants qui ont su dépasser de solides facteurs limitants pour construire une intégration régionale, la CARICOM, dont ils ont toutes les raisons d'être fiers.

Nous sommes dans une économie-monde. Les tremblements des uns créent des secousses chez les autres. Il faudrait songer à renoncer à quelques fétiches qui ont prouvé leur inefficience, voire leur nocuité, tels que les macrostructures comme unités de production qui ont échoué au Sud et à l'Est ; tel que le cercle vertueux du libre commerce alors qu'il n'a laissé que des économies extraverties partout où il s'imposa.

Le célèbre tableau pyramidal installé le 1<sup>er</sup> janvier 2000 au siège de l'ONU à New York présente des chiffres périmés. Mais les proportions restent valables. Il y a huit ans, les

dépenses militaires mondiales annuelles s'élevaient à 780 milliards de dollars par an et occupaient deux tiers du tableau. Le dernier tiers représentait le coût global annuel des programmes sociaux, environnementaux et de développement financés par l'ONU. Depuis, il y a la guerre en Irak, le renforcement des 'opérations' en Afghanistan et quelques autres théâtres de ce que Gérard Chaliand appelle 'les guerres irrégulières'. Il y a également la folle spirale des guerres civiles au Darfour, en Somalie, et même si quelques autres foyers se sont éteints, les deux Congo, le Tchad, d'autres s'ouvrent, le Zimbabwe... Les dépenses militaires mondiales ont ainsi dépassé 1 000 milliards de dollars dès 2004 pour atteindre 1 204 milliards de dollars en 2006. Et consomment plus du tiers de l'allocation des ressources budgétaires. Près de la moitié d'entre elles sont imputables à un seul pays : les Etats-Unis. Les autres pays membres du Conseil de Sécurité de l'ONU suivent de près. Il suffirait de moins d'un tiers de ces sommes pour financer quelques programmes utiles à la paix et au développement : la lutte résolue contre la sous-alimentation ; l'accès de tous à l'eau potable ; l'annulation immédiate de la totalité de la dette des pays les plus pauvres ; la sédentarisation des réfugiés ; la lutte contre l'analphabétisme ; la suppression des bidonvilles et le relogement des habitants ; le soutien à des activités économiques évitant la déforestation et la régénération des forêts ; la lutte contre les pluies acides ; la préservation de la couche d'ozone ; l'élimination des mines anti-personnel et des bombes à sous-munitions ; la promotion des énergies alternatives au fossile et au nucléaire ; l'accompagnement de la mise en place d'institutions démocratiques.

Face à la 'crise' alimentaire et à la hausse des denrées agricoles, la Banque Mondiale a annoncé le 29 mai 2008 le déblocage d'un prêt de 1,2 milliards de dollars (moins d'un milliard d'euros). Ils seront répartis entre le programme 'Filet de sécurité' qui couvre les cantines scolaires et l'échange travail contre nourriture, qui n'est pas un programme d'urgence ; et le Fast-Track Facility for Food crisis qui permettra de verser directement, sous forme de dons plafonnés à 10 millions de dollars, une dotation aux pays les plus durement frappés par la pénurie alimentaire. La Banque Mondiale a insisté sur le mécanisme d'approbation accéléré qui a permis de mobiliser ces fonds qui proviennent de l'AID (Agence Internationale pour le Développement) chargée d'aider les 80 pays les plus pauvres, dont 53 en Afrique, et de la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement (BIRD) qui intervient en priorité auprès des pays émergents. En réalité, le surcroît d'engagement de la Banque Mondiale, en dehors des programmes courants, atteint un sixième du montant, le Président de la B.M. lui-même ayant déclaré que « *sans cette crise, ces 200 millions n'auraient pas été dépensés* ».

Beaucoup de bruit pour un millième des dépenses militaires !

L'ONU s'est engagée à éradiquer la pauvreté, par un premier palier de réduction de moitié de la sous-alimentation d'ici à 2015. Si elle y parvenait, hypothèse rendue encore plus improbable au terme du Sommet de la FAO de ce début juin 2008 et au regard des ratiocinations des Etats participants, il resterait en 2015 encore 450 millions de personnes mal nourries, à supposer témérairement que la population mondiale croîtrait de 30 %, selon les prévisions des démographes, mais que la population très pauvre resterait stationnaire ! Le raisonnement n'est pas si absurde car il est vraisemblable qu'il en sera mort beaucoup beaucoup parmi les pauvres... Joli fait de civilisation !

Il est déconcertant de noter, dans ces dispositions et discussions sur les APE, l'absence de problématiques essentielles, déterminantes, fondamentales pour les régions du monde où se trouvent les pays ACP. Ainsi :

Il n'est pas question du Droit à l'alimentation, de la sécurité alimentaire, de la salubrité alimentaire, donc de la souveraineté alimentaire, autrement dit du statut spécial du secteur agricole.

Il n'est pas question des migrations de la misère, des réfugiés de la faim, de la dissymétrie dans le libre déplacement des personnes qu'aggraverait le Mod 4.

Il n'est pas question des infrastructures spécifiques pour assurer l'accès de tous à l'eau potable, ni même pour acheminer les denrées alimentaires des campagnes où elles pourrissent vers les villes où la faim gagne.

Il n'est pas question de l'accès des enfants au savoir et aux connaissances, alors que l'UNICEF affirme dans son rapport de 2003 qu'il suffirait de 7 milliards de dollars pour scolariser tous les enfants de 6 à 15 ans dans le monde. Le Chiffre d'affaires en 2007 du groupe n°1 des cosmétiques s'est élevé à 17 milliards, 3 fois plus de dépenses privées pour l'apparence que de dépenses publiques pour l'Education. Le chiffre d'affaires de Procter et Gamble, de 26 milliards (près de 4 fois plus que nécessaire pour instruire ces enfants) pour la même période et la même activité, nous renseigne sur les écarts de mode de vie de pays qui appartiennent au même monde, et à la même époque.

Il n'est pas davantage question, du moins pas en termes de plan de spoliation, de l'assaut économique et des armes scientifiques et juridiques fourbies pour breveter le vivant.

Il n'est même pas question de la Dette, de ses effets délétères sur la souveraineté des Etats autant que sur le droit des citoyens aux services fondamentaux tels que l'Education et la

santé ; sur son étrange fonction autogame ; sur cette extravagante propriété de s'avérer inépuisable.

Il n'est pas question de ces créanciers privés, banques, fonds d'investissement, maisons de commerce qui détiennent 54% des encours de la dette, ni des 'Fonds Vautours' qui cannibalisent impunément les Etats.

Sans en appeler à la morale qui réprouverait l'escroquerie financière qui entretient la dette, en dehors de considérations sur l'injustice qui fait peser sur les paysans du Sud le financement d'une part de la rente de banquiers internationaux et d'actionnaires anonymes et, par saintement, du train de vie de gouvernements aimant le faste, la comparaison de quelques chiffres pertinents révèle la vertigineuse aberration que recèle le maintien de la dette.

Les 79 pays ACP appartiennent aux 122 Etats sur les 192 de la planète situés dans l'hémisphère Sud.

Les 122 pays du Sud cumulent une dette extérieure de 2 400 milliards de dollars en 2003, avec un service annuel (intérêts et amortissements) de 395 milliards de dollars. Elle était de 580 milliards en 1980 avec un service annuel de 90 milliards de dollars. Ces pays du Sud ne sont pas tous à plaindre. Leurs peuples n'ont pas la même jouissance ou la même privation des droits, libertés et services publics. Les pays ACP sont en général les plus dépourvus et leur situation n'a guère à voir avec des pays émergents encore classés 'pays en développement' et qui sont des poids lourds en puissance. Dynamiques et inventifs, ceux-là creusent des sillons de prospérité, assez exposés d'ailleurs au creusement des inégalités. Pour tous, il reste instructif de comparer les parts respectives des budgets d'Etat consacrées au service de la dette et aux services sociaux. Au Nicaragua, les services sociaux émarginent à 9,2% et le service de la dette à 14,1% ; au Kenya, les proportions sont de 12,6 et 40% ; au Niger, de 20,4 et 33% ; au Cameroun, 4 % pour les services sociaux et 36% pour le service de la dette.

L'annulation totale de la dette, qui rappelons-le est déjà largement remboursée en principal, affecterait 2% du revenu cumulé des pays créanciers. Les créanciers publics et privés y survivraient. Ils ont survécu à la crise boursière qui s'est étendue de 2000 à 2002 provoquant une chute de valeur de titres pour une perte de 147 000 milliards de dollars, soit soixante dix fois l'équivalent de la dette, tous pays du Sud confondus. Ils survivraient sans aucun doute à l'annulation réelle et immédiate des 30 milliards de dollars que constitue la dette des 49 pays les plus pauvres.

Il n'est pas question, dans ces APE, de l'égalité de droit pour les femmes, des lois et moyens pour les garantir, alors que le 3<sup>ème</sup> Objectif du Millénaire pour le Développement enjoint de « *promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes* ».

Il n'est surtout pas question du modèle social sur lequel doivent reposer ces nouvelles orientations des économies, à savoir quelles populations, quelle taille pour les unités de production, quels circuits de distribution, quels types de financement, quel mode de redistribution. Le modèle peut être privé, féroce concurrent et légal ; il peut être coopératif, solidaire et redistributif ; il n'est pas forcément public et archaïquement collectiviste.

Il n'en est pas question dans ces négociations qui vont, bien au-delà de l'Accord de Cotonou étalé sur vingt ans, engager l'Union Européenne et les pays ACP dans une relation durablement modifiée, et surtout les pays ACP dans un processus pérenne.

Laisser ces questions majeures à la discrétion des Etats relève sans doute du respect de leur souveraineté, conformément aux termes de la Charte de l'ONU. Mais cette indifférence tranche singulièrement avec l'ingérence zélée des politiques d'ajustement culturel qui ont contraint les gouvernements à restreindre drastiquement les budgets de l'Education, de la santé, sacrifiant écoles et hôpitaux ; à réduire le financement d'équipements publics et d'infrastructures de désenclavement qui auraient permis l'acheminement des denrées de l'agriculture vivrière. Elle tranche aussi avec cette immixtion plus prosaïque et hautement lucrative qui impose déréglementation et dérégulation au prétexte d'harmonisation du droit des affaires.

Si ces accords qui prétendent transformer l'économie et la vie de plus d'un milliard de personnes ne sont pas le lieu de ces sujets, quel est le lieu ?

Il en sera donc question dans ce rapport, simplement parce qu'il y est question des désordres du monde.

Et que dit, en préalable et en dernière instance, la parole politique ?

Le commerce mène-t-il tout droit et inéluctablement au Développement ?

Le Développement n'est-il qu'affaire de taux de croissance dédaigneux de la déshérence et de la misère de centaines de millions de personnes ?

Les millions d'enfants qui meurent, un de la faim toutes les 5 secondes ; les millions d'enfants qui meurent, un du paludisme toutes les 30 secondes ; les millions d'enfants, d'adolescents et d'adultes que torture la drépanocytose ; les millions de personnes qui deviennent aveugles par

manque de vitamines A, une toutes les 4 minutes ; les centaines de milliers d'enfants-soldats et la colossale hypothèque sur l'avenir qu'ils représentent, ne sont-ils pas **le** sujet de ces Conventions ? Sauf à convenir que nous vivons sous l'empire de la barbarie ...

Il est temps de sortir de ce « *siècle lâche et débraillé* » tel que l'a qualifié Aimé Césaire, pour entamer enfin une ère de responsabilité et d'humanisme exigeant : des droits pour tous et d'abord le droit à l'alimentation. La dignité.

*« Le poète a toujours raison*

*Qui détruit l'ancienne oraison... » Jean Ferrat*

**CHAPITRE 1 : LA PENURIE ALIMENTAIRE ET SES  
ENSEIGNEMENTS : « UN TEMPS DE GRANDE  
COLERE » (Ariane Mnouchkine)**

Le 10 septembre 2003, l'Organisation mondiale du commerce est réunie à Cancun. C'est le premier jour de la session interministérielle.

Hors les murs qui abritent les négociateurs, des milliers de manifestants du Mexique et d'ailleurs affichent une mobilisation mondiale contre ce commerce-là. Soudain, devant les caméras du monde entier, Lee Kyung-Hae, cultivateur sud-coréen, président de la Fédération des fermiers et pêcheurs de Corée, se poignarde.

Quatre ans plus tôt, le 2 décembre 1999, le lancement du nouveau cycle de l'OMC à Seattle, avait bégayé, cahoté avant de s'éteindre sous l'assaut de centaines de milliers de personnes de nationalités diverses, rassemblées pour la première manifestation mondiale organisée via Internet. Ce même jour, dans 30 villes du monde sur tous les continents, des hommes et des femmes avaient marché en protestation et en solidarité.

Après Lee Kyung-Hae, 40 000 paysans indiens se suicident. C'est le drame du coton transgénique dans les Etats de l'Andhra Pradesh et du Karnataka, la 'ceinture du coton'. Le gouvernement indien charge son ministre de l'Agriculture d'en comprendre les raisons. Les investigations menées font découvrir qu'entre 2000 et 2006, 100 000 paysans indiens se sont donnés la mort, acculés par le surendettement. Ils avaient souscrit des emprunts à taux usuraires pour acquérir un pesticide, 'l'agent Orange' réputé très efficace, fabriqué par la société transnationale agrochimique Monsanto. Les résultats sont médiocres. Le rendement est deux fois inférieur aux chiffres annoncés, la moitié de la récolte attendue est volatilisée et le coût de cet intrant, qui avait hypothéqué plus de 60 % de la valeur de la récolte au prix du marché parachève le désastre. Les paysans indiens livrés à eux-mêmes n'ont trouvé d'autre issue au fléau du surendettement que la mort.

Aux Etats-Unis, au Mexique, en Inde et ailleurs, le message est le même, lapidaire : **l'organisation mondiale du commerce affame les peuples et d'abord leurs paysans.**

Par des règles de concurrence qui négligent de plus en plus les inégales solidités des économies entre sud et nord, entre sud très endetté et sud émergent, entre sud insulaire et sud continental, les accords de libre commerce réduisent la compétitivité des denrées alimentaires non subventionnées, fragilisent les systèmes de production, détruisent des filières agricoles.

Les exemples sont multiples de la spirale démentielle : suppression tarifaire, importation exponentielle, abandon des cultures, extraversion des activités, exode rural, pauvreté, misère. Et en point d'orgue : les suicides spectaculaires, les immolations en direct, les émeutes de la faim pour ceux qui ont encore la force de s'insurger.

En 2005, les Etats-Unis signent avec des pays d'Amérique centrale, dont le Costa Rica, un Accord de libre-échange. Les unités familiales d'agriculture vivrière, principalement productrices de haricots et de maïs, sont délaissées en faveur de cultures d'exportation. Quelques cultures à meilleure valeur ajoutée, ananas, plantes ornementales, banane industrielle, tubercules visant divers segments du marché nord-américain (dont les diasporas latino-américaines) vont trouver des débouchés immédiats, en réalité un leurre. Renforcées par la loi sur le bioterrorisme qui laisse à la charge de l'exportateur la destruction de denrées contrôlées non-conformes, les normes sanitaires finissent par exercer un effet dissuasif. Le Costa Rica n'a ni les moyens logistiques, ni les moyens financiers de contre expertise pour faire vérifier cette non-conformité aux normes. La suppression des barrières tarifaires est un jeu de bonneteau. Le tourisme rural qui remplace les activités productives ne compense pas les pertes de revenus. La baisse tarifaire consentie par le Costa Rica en réciprocité a considérablement accru l'importation de maïs transgénique nord américain, y compris pour l'alimentation de poulet d'élevage industriel. Les fermiers des zones montagneuses s'appauvrissent. Les consommateurs modifient en profondeur leurs habitudes alimentaires, l'obésité apparaît et constitue un problème de santé publique. Le coût de la politique du ministère de l'Agriculture se transfère ainsi sur le ministère de la Santé. Le Costa Rica n'est pas un pays ACP. Trente ans après les pays ACP, le Costa Rica s'est engouffré dans le cercle infernal de l'extraversion. « L'expérience est une lanterne qui n'éclaire que celui qui la porte » enseignait déjà Socrate. Ces Accords de libre-échange ne sont pas conçus sur le modèle des Conventions de Lomé. Ils ressemblent plutôt aux APE.

Autre lieu, autre exemple : le Mali. Le sud du pays, producteur de coton, est confronté à la concurrence sur les marchés européens du coton texan subventionné et du coton brésilien. Pour 13 millions d'habitants, 3 millions de céréales sont produites chaque année et les importations de riz de plus en plus importantes, équivalent à la production locale concentrée au nord de Ségou. Malgré des exportations de sorgho, de mil et de maïs notamment vers le Niger, dans un circuit de commerce sud-sud, la balance commerciale se dégrade. Pays d'élevage, le Mali taxe trop faiblement l'importation de poudre de lait et précarise sa production laitière. Le Mali est un pays ACP. Il l'est depuis 1963, donc partie signataire de la première Convention de Yaoundé.

De même, les brisures de riz, le blé, le lait, le maïs faiblement taxés, entrent en abondance au Sénégal et en Mauritanie, et sont acheminés jusque dans les zones rurales reculées. Plus de la

moitié de la consommation de produits vivriers provient de l'importation. Le Sénégal et la Mauritanie sont également des pays ACP, comme le Mali, depuis 1963.

En Indonésie, la production locale de soja qui composait les plats quotidiens de l'alimentation de base, le tofu et le tempeh, a été anéantie par l'importation massive de soja américain, génétiquement transformé à 80%. La hausse du soja OGM américain début janvier a d'abord frappé les populations les plus pauvres, qui consacrent 70% de leurs revenus à leurs dépenses de nourriture. L'Indonésie n'est pas un pays ACP. Mais l'Indonésie est liée aux USA par des réciprocités 'conformes aux règles de l'OMC'.

Certes, la brutale confrontation entre productivités inégales n'est pas seule en cause. Contribuent au dépeuplement des campagnes, à la malnutrition et à la faim, la faible fertilité de certains sols, une pluviométrie insuffisante, une érosion mal combattue. Mais aussi l'absence de politiques publiques d'appui aux agricultures paysannes, le défaut de crédit, le manque de recherche variétale sur les cultures vivrières. Mais encore les arbitrages publics en faveur des négociants importateurs au détriment des fermiers traditionnels.

La souveraineté alimentaire doit pouvoir garantir la sécurité alimentaire. Cela suppose que les Etats disposent des leviers de politique budgétaire et fiscale pour ajuster les volumes de mise sur le marché et infléchir le cours des denrées de première nécessité. L'action publique, nécessaire en aval doit cependant s'exercer d'abord en amont : accès à l'eau et à l'eau potable, accès à la terre et stabilité du droit foncier, construction des infrastructures (irrigation, transport) et équipements publics (unités de stockage) ; incitation et accompagnement des structures d'économie sociale et solidaire (coopératives, mutuelles, tontines), intermédiation de crédit, recherche agronomique sur les variétés de denrées vivrières.

Cela suppose que la gouvernance des pays soit consacrée à défendre l'intérêt général, protéger le bien public, assurer le bien-être de la population, que les arbitrages ne soient pas fonction des réseaux d'influence mieux armés en milieu urbain que les organisations communautaires et professionnelles des milieux ruraux. Cette exigence ne vaut pas que pour le sud !

Un bilan de santé de la PAC est en cours. Il vise à évaluer les politiques conduites et à anticiper les évolutions européenne, nationales et internationales pour élaborer la quatrième réforme prévue pour 2013. L'objectif de souveraineté alimentaire demeurera probablement, car il est inconcevable que l'Union Européenne renonce à assurer la sécurité de ses approvisionnements. La PAC, conçue et mise en place après la deuxième guerre mondiale fut

un instrument d'incitation, de régulation et de protection de l'activité agricole, donc de la sécurité alimentaire.

Des mécanismes tels que les prix garantis, les prix d'intervention puis les restitutions à partir des excédents agricoles des années 70 (blé, poudre de lait, beurre, viande bovine), ont constitué les leviers de décision permettant d'accroître la production, de garantir le revenu des agriculteurs européens, d'assurer la compétitivité des produits sur les marchés internationaux. En permettant à ces produits de pénétrer les marchés mondiaux en deçà de leur coût de revient, ces mécanismes s'apparentaient à du « dumping », avec pour conséquences immédiates et durables la baisse tendancielle des prix des denrées alimentaires. Or, la concurrence ne se joue pas seulement entre le coton artisanal et le coton industriel, elle se joue aussi et dans les marges de substitution, entre le mil et le blé, entre le sorgho et le riz, entre le maïs biologique et le maïs transgénique.

Il ne s'agit pas de faire ici le procès de la PAC. Ce procès a déjà été instruit, parfois à tort. Les trois réformes accomplies, en 1992, puis en 1999 et de 2003 à 2006 ont substantiellement modifié les modes d'intervention et reformulé les objectifs. La production agricole et la rémunération des agriculteurs ne sont plus interconnectées depuis que les aides sont découplées des volumes produits et directement rattachées au revenu ; les incitations plus fortes pour une production de qualité ont remplacé l'encouragement à la quantité ; les prix garantis ont été abaissés ; les prix du marché européen se sont rapprochés, au moins en asymptote, des prix du marché mondial ; enfin, les aides comprennent des critères plus favorables à la protection de l'environnement et au développement rural.

Il s'agit au contraire de reconnaître que la PAC, premier poste budgétaire de l'Union Européenne avec une emprise de 46% sur les dépenses totales, a constitué un modèle imaginé à bon escient pour faire face au grand défi de la reconstruction après-guerre, selon une légitime préoccupation protectionniste. Le fait est que les subventions publiques ont représenté jusqu'à 80% du revenu net des producteurs, ce qui n'a pas empêché ce revenu de décliner de 20% ces dernières années, ni la part du producteur dans le prix à la consommation, de régresser pour n'atteindre que 25% du prix du marché. Après avoir reconstruit et consolidé l'agriculture européenne et particulièrement française, la PAC a profité prioritairement aux entreprises industrielles et commerciales et aux consommateurs urbains. Comme dans les pays du Sud, les arbitrages publics se font entre intérêts divergents, plus fréquemment en faveur des réseaux organisés et capables de parvenir à l'oreille des décideurs. Il demeure que les subventions à l'exportation ont été divisées par 7 en 15 ans. Et l'Union Européenne s'est

conditionnellement engagée à Hong Kong en 2005 à renoncer aux restitutions à l'exportation, et à faire en sorte que la présence de ses produits sur les marchés internationaux soit fondée sur leur seule compétitivité. Ce devrait être chose faite en 2013.

L'Union Européenne s'est octroyé les délais nécessaires pour préserver l'agriculture européenne, en s'arrangeant du calendrier de l'OMC. Elle a pris en moyenne quatre années de retard pour notifier à l'organisation mondiale les subventions qu'elle accordait encore en 2005 (1,4 milliard d'euros), notamment au lait et aux produits laitiers dont la compétitivité artificiellement améliorée a considérablement pénalisé l'élevage bovin de nombreux pays du Sud. Ainsi, les agricultures européennes conservent une protection partielle contre les fluctuations des cours mondiaux auxquelles participe d'ailleurs l'offre de produits européens, la garantie d'une répartition mutualisée des risques, le secours de mécanismes de régulation interne. Les producteurs agricoles européens, dont les protections demeurent estimables, représentent en moyenne 4% de la population active. Dans les pays ACP, cette proportion varie de 40 à 60%.

C'est ce droit qu'il conviendrait de reconnaître aujourd'hui aux agricultures et aux agriculteurs des pays du Sud, mieux, aux sociétés rurales et aux peuples des pays du Sud. Sans que les subventions agricoles aient délibérément visé les productions des pays du Sud, ces derniers ont encaissé les nombreux dégâts collatéraux de la guerre commerciale que se sont livrée l'Europe et les Etats-Unis sur les marchés agricoles. Le terrain de compétition couvrait tous les sud, y compris celui de l'Europe. Ainsi, l'adhésion de l'Espagne à la communauté Economique Européenne en 1986 a provoqué un contentieux initié par les Etats-Unis contre l'Europe, au motif que cette intégration soustrayait déloyalement le marché espagnol aux exportations nord américaines.

Les Etats-Unis continuent d'entasser leurs aides à la production, et même des soutiens indirects à l'exportation par les '*marketing loans*', sans cesser de s'afficher vertueux dans les négociations internationales.

Les « Dragons d'Asie » ont combiné ce dernier quart de siècle une politique douanière flexible, une politique financière d'accès facilité au crédit et à l'épargne populaire et une politique d'investissement massif dans la formation. Ils ont abrité leur ressource alimentaire principale des variations des cours internationaux. Ils ont ainsi protégé le revenu agricole et favorisé le développement rural.

Les « pays émergents » d'Amérique du Sud, Brésil et Argentine notamment se sont donné les moyens de politiques publiques ciblées et délibérément discriminantes au bénéfice de leurs filières agricoles.

Peut-on concevoir les mêmes instruments pour le lait et pour le café ? Les mêmes règles là où la terre est rare et là où elle est profuse ? Peut-on calculer de façon identique, les coûts de revient là où la terre est rocailleuse mais produit à force de soins et là où elle est gorgée de nitrates et crache des légumes hors saison ? Peut-on pareillement estimer les besoins en recettes fiscales dans les sociétés où la menace prend corps sous forme d'importations de sous-vêtements de soie et celles où plus du quart des enfants ne sont pas scolarisés ? Les capacités productives sont-elles les mêmes selon que les pays exportent des ordinateurs ou importent jusqu'aux semences. Les pondérations statistiques ne corrigent pas tout. Les modèles économétriques (GTAP, Linkage, de l'OCDE ou de la Banque Mondiale, ou les théories des anticipations rationnelles) ont pour point commun d'avoir accumulé des erreurs et promis des gains jamais survenus. C'est par les modalités de mise en œuvre que les politiques agricoles échappent aux catégories conceptuelles (soutiens internes, accès aux marchés, concurrence à l'exportation...) et faussent les prédictions les plus prudentes. L'évolution des besoins en énergie, l'enchérissement de l'énergie fossile, l'accroissement de la demande en biomasse comme matière première énergétique, déjouent par ailleurs les prospections intrépides.

Il est un fait que les économies agricoles performantes, à ce jour, ont obéi davantage à la théorie de la régulation qu'à la doctrine libérale.

La productivité mesurée des agricultures du monde varie de 1 à 1000.

Faut-il une organisation internationale pour encadrer les échanges commerciaux ? Sans aucun doute !

Henri Lacordaire, déjà : « *Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit* ».

La loi qui protège ne peut faire du marché une loi. Elle en fait un système régulateur. Qu'en est-il d'une organisation internationale allergique au mot et à l'idée de « protection » ?

« *Toute institution qui crée les raretés responsables de la création de la misère ne peut être en même temps chargée de son éradication* ». Majid Rahnema.

La division des tâches est sauve : c'est la FAO, et pas l'OMC, qui est chargée de l'éradication de la faim dans le monde. Dans le monde, car sur les 856 millions de personnes souffrant de mal-nutrition ou de sous-nutrition 9 millions résident dans les pays industrialisés et 25 millions dans les pays en transition.

Le Sommet Mondial de l'alimentation (SMA) qui s'est tenu en novembre 1996 s'est donné pour mission « d'éradiquer la faim » avec l'objectif intermédiaire de réduire de moitié, au plus tard en 2015, la population sous-alimentée qui s'élevait alors à 854 millions de personnes. C'est également la première priorité de l'OMD, l'Objectif du Millénaire pour le Développement.

Douze ans plus tard, 856 millions de personnes sont toujours sous alimentées.

Près des trois quarts sont des paysans ou des ruraux. Ceux qui, sans même y penser, absorbent plus de 2700 calories chaque jour et réfléchissent dans le confort de bureaux chauffés ou climatisés, peuvent cultiver l'optimisme et observer qu'au regard de la croissance démographique, le maintien de ce nombre est en soi un progrès, puisque la prévalence mesurée par la proportion de personnes mal nourries sur le total de la population, a légèrement décrû. Et que le nombre de destinées individuelles compromises demeure.... Ces paramètres ne sont pas économétriquement signifiants..

Les disparités continentales sont significatives : l'Asie et le Pacifique, l'Amérique latine et les Caraïbes connaissent une amélioration. En Chine et en Inde, la prévalence baisse alors que le nombre de personnes touchées est plus élevé. Au Proche-Orient, en Afrique du Nord et en Afrique subsaharienne, l'effectif n'a cessé d'augmenter. En Afrique subsaharienne, particulièrement, le nombre de personnes sous-alimentées est passé de 169 millions à 206 millions, pour un objectif du SMA de 85 millions à l'horizon 2015. Quant aux pays dits en transition, ils sont passés de 23 à 25 millions de sous-alimentés.

Trente deux pays sont considérés comme cumulant de maigres perspectives de croissance économique, un taux de croissance démographique élevé et une base de ressources agricoles limitée. Ces pays présentent, de ce fait, une prévalence moyenne de 42% de sous-nutrition, variant de 29 à 72%. Ils totalisent actuellement 580 millions de personnes. Les projections statistiques pour 2050 les estiment à un milliard trois cent quatre vingt dix millions.

Mais parce que, même vu de la FAO, il est difficile de convenir d'une absolue fatalité frappant tous ces « pays caractérisés par une prévalence de la faim historiquement très élevée et une consommation alimentaire très faible (moins de 2 200 kcal/jour) », il est indiqué que

« plusieurs de ces pays pourraient toutefois obtenir des résultats appréciables en accordant la priorité à la production alimentaire locale, comme d'autres pays l'ont fait dans le passé ».

Il reste à transmettre ce message de la FAO à l'OMC.

Un autre message est peut-être parvenu : celui lancé sans guère de mots par des milliers « d'émeutiers de la faim » dans une quarantaine de pays et une centaine de villes d'Afrique, de Caraïbe, d'Amérique latine et d'Europe orientale, entre janvier et mai 2008. Si, quelques mots tout de même : « *La faim justifie les moyens* » au Mali. « *La faim blanchit les hommes comme le chlorox blanchit le linge* » en Haïti, première République noire. « *Persécutés par la faim* » au Brésil. Ce ne fut pas un carnaval. En plus des morts de faim, il y eut les morts de répression, dans plusieurs pays. La police tire et l'armée garde les rizières. Et ce n'est pas que de l'actualité. Oui, la faim justifie les moyens parce que le marché est un moyen et pas une fin. Ces révoltes de la misère sont venues nous rappeler que les jolis noms de Bobo Dioulasso, Banfora, Ouahigouya, Mahala el Kubra, Les Cayes, ne sont pas seulement d'exotiques destinations touristiques mais des territoires abritant des millions de femmes, d'enfants et d'hommes qui désespèrent de vivre dignement, ne croient plus à la capacité ni à la volonté de leurs gouvernements de les protéger sur l'essentiel, n'escomptent plus l'empathie des organisateurs de l'ordre actuel du monde, ne supportent même plus une éthique qui mettrait l'économie et la technique au service de l'homme.

Les actuelles émeutes de la faim ne sont que l'expression éruptive d'une pénurie alimentaire qui a plus de vingt ans d'âge. Si elle se donne enfin à voir, en direct, c'est sans doute que dans notre monde globalisé, les caméras sont partout. C'est probablement surtout parce que dorénavant la faim gagne les villes. Voire, les capitales. On ne meurt plus en silence à la campagne. Et instruits de l'état du monde justement par la mondialisation, des millions de pauvres n'attendent plus rien des grandes négociations internationales, ne se laissent plus ni abuser ni humilier par le show humanitaire ou la grossièreté de budgets en milliards dont l'impuissance se mesure à l'accélération de la pauvreté.

Les spécialistes institutionnels de la pauvreté ont une savante analyse en sept points (extrait FAO) :

- réduire la faim permet d'accélérer le Développement et de réduire la pauvreté
- la croissance agricole joue un rôle primordial dans la réduction de la faim
- la technologie peut apporter une contribution précieuse, mais seulement si les conditions sont propices

- les échanges peuvent contribuer à réduire la faim et à atténuer la pauvreté
- l'investissement public est fondamental pour la croissance agricole
- l'aide au développement ne cible pas les pays les plus nécessiteux
- la paix et la stabilité sont des conditions sine qua non de la réduction de la faim et de la pauvreté.

Il serait aisé de se gausser des évidences et des prudences qui boursoufflent ces constats si la conclusion ne venait leur donner un autre relief que celui des postulats commerciaux internationaux : « *Il faut une approche sur deux fronts, assure la FAO, des mesures directes de lutte contre la faim et la priorité au développement rural et agricole, car dans un monde qui a les moyens de nourrir sa population, la persistance de la faim est un scandale* ». Bon pour le moral et bien pour la morale.

Au-delà de cette condamnation, bienvenue bien qu'impuissante, un constat économique s'impose : la Terre pourrait nourrir le monde, mais le monde ne peut nourrir le monde. Ce n'est pourtant pas faute d'intentions proclamées, la littérature juridico-institutionnelle internationale est pléthorique. Même les Institutions de Bretton Woods, les Grands Argentiers du monde, le clament et le claironnent dans rapports et conférences de presse.

Mais la question éternelle demeure : que valent les déclarations, à quoi tiennent les objectifs, à quoi servent les résolutions, si leur adoption n'est pas assortie de sanctions et que leur transgression reste sans suite ?

L'inégalité induite par l'égalité des tarifs douaniers est accentuée par l'empilement technique de standards, de normes et de barrières non tarifaires, par la sophistication bureaucratique, le pointillisme juridique, l'inconstance des catégories, la fluctuation des calendriers, les glissements sémantiques, la reconversion des mêmes fonds, pour constituer un univers opaque et abscons dont l'effet majeur, intentionnel ou non est l'exclusion. Par l'effet péremptoire de l'autorité techniciste et de la supériorité logistique.

De nouvelles solidarités sont à construire. Et au moins autant que les Etats, les peuples ont à tisser des liens et des formes de lutte, car c'est la même logique qui génère la même dynamique aux sources de la précarité et la pauvreté dans les pays riches et la faim dans les

pays pauvres. Les alliances prédatrices sont transnationales et transculturelles, qu'elles se traduisent par les spéculations déchaînées ou la corruption débridée, les unes et les autres impunies.

Les lignes de démarcation ne traversent pas simplement le nord et le sud. Elles traversent, au sein du nord et du sud, des intérêts consanguins, fussent-ils séparés par des terres et des océans.

L'organisation du monde autour de la pénurie alimentaire se donne à voir avec vulgarité. L'aide alimentaire sert davantage les fournisseurs que les bénéficiaires. L'aide alimentaire génétiquement modifiée occupe les débats et plus au PAM. En ne traitant que les symptômes de la famine, l'aide alimentaire a contribué à la déshérence de l'agriculture vivrière dans les pays du sud. Elle a nourri la dépendance de millions de personnes qui vivent désormais dans des pays où « l'on consomme ce que l'on ne produit pas et où l'on produit ce que l'on ne consomme pas ». Elle a aussi ouvert des marchés, et les dons en nourriture au PAM ( dont les Etats-Unis sont les premiers contributeurs en nature) se raréfient lorsque les prix agricoles s'améliorent, comme s'il y avait corrélation entre la générosité alimentaire internationale et le cours des denrées agricoles ; comme si l'effondrement de ces cours aspirait les surplus agricoles vers les mécanismes de vente pour l'aide, comme une subvention a posteriori. L'aide alimentaire est ainsi à contretemps, comme le démontre Marc Dufumier. Ainsi, lorsque le prix mondial du blé dégringole en 1987, l'aide en blé et en farine de blé atteint un pic. Par contre, elle chute en 1996 lorsque grimpe le cours du blé. Comme si l'aide suivait davantage le marché que la famine... Les procédures de plus en plus élaborées pour breveter du vivant risquent bien d'aggraver ces dérives en accentuant le pouvoir des fournisseurs céréaliers sur l'alimentation mondiale.

La solution de la faim dans le monde n'est pas dans l'aide alimentaire. Elle est dans des agricultures viables, renouant avec des systèmes combinés et durables que les monocultures de rente ont refoulé. Elle est dans le droit pour les Etats d'orienter et de soutenir une agriculture qui nourrisse les populations. Cela suppose la « *participation active des peuples, car cette responsabilité ne peut être abandonnée aux seuls Etats* » (Samir Amin). Mais il sera « *difficile d'assurer la souveraineté alimentaire si les Institutions mondiales elles-mêmes ne se contraignent pas à respecter les principes des Droits de l'homme* » rappelle Paulo Sergio Pinheiro. Or, les travaux de Jean Ziegler montrent combien les décisions prises au sein de ces Institutions restent indifférentes aux questions relatives au respect des Droits de l'homme, au

titre de leurs impacts sur les sociétés auxquelles elles s'appliquent ; indépendamment par ailleurs des engagements à l'échelon bilatéral des pays qui en sont membres. Pourtant, les statistiques sont alarmantes et plus effrayantes que jamais : l'OIT, territoire de Droit incontesté, recense 12 300 000 personnes soumises à servitude.

Un **Droit international** méticuleusement tressé autour du **droit à l'alimentation** pour les peuples et les personnes : tel est l'acte de civilisation qui prouvera que nous sommes entrés dans ce millénaire délestés des barbaries séculaires.

Il faut sans doute une institution qui régule les échanges commerciaux. Il faut surtout un « *système institutionnel qui fonde l'unité du monde sur le respect de sa diversité* » prône avec une raison mâtinée d'émotion, Edgard Pisani.

Cette diversité est dans les Cultures et les cultures, les cosmogonies et les modes de production, les héritages historiques et les trajectoires sociales, les identités et les savoirs ; elle est dans les écosystèmes et l'ingéniosité des hommes ; elle est dans les proximités culturelles, dans les étranges similitudes de gestes et de paroles d'un pôle à l'autre de la Terre ; elle est dans la résonance des intimités ontologiques qui fondent des relations différenciées et fécondes.

Pierre Rabhi essaie d'alerter : « *70% de la population mondiale vit sur le modèle de la combustion énergétique. Il y a comme un ultimatum qui nous est posé, de changer pour ne pas disparaître. Est-il perçu ? J'ai des doutes quand je vois l'accent mis par les sociétés sur des futilités au détriment des urgences globales* ». Il n'y a là nul catastrophisme. Seulement la clairvoyance que procure la réflexion mêlée à l'expérience, et la confiance tenace d'un homme qui, après avoir reçu récolte généreuse d'une terre ingrate et difficile pour lui avoir donné des soins avec douceur et science naturelle, a partagé avec des paysans du monde cette vérité à la fois vieille et neuve : la terre rend ce qu'elle reçoit. Que peut-elle rendre lorsque le poison est dans les engrais et les pesticides, ou que le béton l'envahit ?

Une part du drame de la gouvernance mondiale réside sans doute dans ces raisonnements, parfois de bonne foi, fidèles à des schémas prédéterminés qui se réfèrent à un univers confiné où l'argent a les pleins pouvoirs. Hors d'écoute du monde tel qu'il palpite.

On pense à Saint Just : « *Les malheureux sont les puissances de la terre ; ils ont le droit de parler en maîtres aux gouvernements qui les négligent* ». C'est trop, Saint Just ? Bien, alors Shakespeare : « *Si nous vivons, nous vivons pour marcher sur la tête des puissants... car les puissants ne vivent que pour marcher sur nos vies* ».

**CHAPITRE 2 : COMMENT DISSIPER LES MALENTENDUS ET LES  
DOUTES QUI PERSISTENT DANS CERTAINS PAYS QUANT AUX  
FINALITES DE LA NEGOCIATION DES APE AFIN DE RESTAURER  
UNE RELATION DE CONFIANCE ENTRE L'UE ET LES ACP DANS  
LES PROCHAINS MOIS ?**

*Les points de désaccord, dont certains restent tendus, mais qui par nature sont le lot de toute négociation, ne sont pas pris en compte ici. Seuls sont examinés les 'malentendus'.*

**Le malentendu avant les malentendus :**

**La ressource première du Développement : l'homme.**

**L'objet des Accords : les marchandises.**

## **A- PREMIER MALENTENDU : LE DEVELOPPEMENT**

### **I – Le Développement : un mystère, une troublante évidence, un dogme révélé ?**

**A).** Aucun document officiel de référence, ni l'Accord de Cotonou, ni les Accords de Partenariat Economique, ni les Accords Intérimaires, ni même les Stratégies Régionales signées avec certaines Régions, ne contient de définition du Développement. Ce concept, dont l'évocation est fréquente et le contenu implicite, n'est défini nulle part, ni en quantités à saisir par des indicateurs bruts ou sophistiqués, ni en processus qualitatif et dynamique à estimer à partir de la qualité de relation des hommes avec la nature et entre eux, de l'accès au savoir qui affranchit, de la réduction des inégalités, de la qualité des services publics, de la qualité de la vie en commun et en jouissance de libertés individuelles.

**B).** Les Institutions financières Internationales, notamment la Banque Mondiale et le FMI, semblent elles-mêmes avoir abandonné l'objectif du Développement. La Banque Mondiale est désormais engagée dans la lutte contre la pauvreté. Ses actions les plus spectaculaires et les plus bruyantes sont ciblées sur cette lutte comme fin en soi, comme si tout espoir de développement s'était définitivement éloigné et qu'il fallait se résoudre à détourner indéfiniment une part des abondantes ressources mondiales générées par l'accélération du commerce et les écarts de richesses, vers des pauvres condamnés à le rester.

**C).** Pour les Institutions multilatérales, et la première de toutes, l'ONU, la lutte contre la pauvreté devient également la priorité des priorités, l'objectif n° 1 des OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement). C'est seulement en 8<sup>ème</sup> et dernière position que surgit la « *mise en place d'un partenariat mondial pour le développement* ». Après avoir assuré, en

position 7, un « Environnement durable », notamment en réduisant « *de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès, de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson (!!!) salubre et à des services d'assainissement de base* ». La première voie tracée pour atteindre l'objectif n° 8 du développement consiste à « *poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non-discriminatoire. Ce qui suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté aux niveaux tant national qu'international* ». La méthode qui n'a pas abouti et même plutôt donné des résultats inverses demeure le principe n° 1. Néanmoins, ces OMD ont le mérite d'engager toute la Communauté internationale. Ils donnent lieu de lui opposer cet engagement lorsque les règles imposées aux pays et peuples le plus frappés par la pauvreté en aggravent la situation.

**D).** Il y a donc une coexistence paradoxale entre d'une part le recul manifeste de la « croyance » au développement signalé par cette rétrogradation de l'objectif et ce renoncement à le définir, et d'autre part la permanence quelque peu incantatoire du développement comme perspective entendue.

**E).** Dans son Livre Vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP, la Commission Européenne fait non seulement le constat, sans évaluation, de l'échec des Conventions précédentes et de leurs dispositions préférentielles, mais surtout, elle utilise le développement non en tant que but mais en tant que caractéristique, puisqu'il s'agit du 'développement des échanges économiques et commerciaux'.

**F).** Les précédents d'objectifs quantitatifs n'ont, il est vrai, guère donné de résultats probants. En février 1971, le Président de la République française, Georges Pompidou, s'exprimant devant les Députés de l'Assemblée Nationale du Sénégal, reprenait à son compte la proposition du Club de Paris(1) de porter l'Aide publique au développement (APD) à 1% du PNB des pays riches. Le Président argumente cette proposition en décrivant l'échange inégal entre les pays d'économie agricole et les pays industrialisés, et conclut, à preuve que sa suggestion n'est pas inspirée par une coupable naïveté ou une posture condescendante ou une charité mal venue : « *Il serait vain de croire que la paix mondiale peut s'accommoder de l'injustice du sous-développement ; c'est pourquoi l'intérêt strict des Etats les plus favorisés est d'éviter cet affrontement dramatique entre la richesse et la pauvreté* ». Trente-sept ans et

quelques affrontements, attentats et migrations plus tard, l'APD n'a jamais été une contribution aussi faible : elle atteint péniblement 0,4% du PNB et les propositions les plus hardies visent à la monter à 0,7% en 2012.

**G).** Une mesure échappe pourtant à cette discrétion dans le chiffrage des objectifs : c'est la part de l'économie des pays ACP qui devra être « ouverte » aux échanges mondiaux : 80%. Cette proportion est établie sur la base de l'interprétation unilatérale de la Commission, fondée sur l'usage dans les échanges entre pays membres de l'OMC. Cette interprétation n'est pas fantaisiste mais elle peut et doit être confrontée aux interprétations contradictoires. D'autant que l'usage n'est pas jurisprudence.

**H).** Pas davantage que la Commission Européenne ou les Institutions politiques de l'Union, les pays ACP ne produisent une définition du Développement.

## **II – Aux sources du Développement**

**A).** Quoiqu'il paraisse de ces non-dits, il se confronte deux visions pour atteindre au même dessein :

- l'une le fait reposer sur l'aide publique et la coopération internationale, avec pour appoint des Etats nationaux amortissant les inégalités ;
- l'autre (*trade not aid*) le situe au bout du commerce et des investissements, comptant sur les vertus du marché pour répandre et répartir les richesses, les Etats nationaux étant de plus en plus démunis des instruments d'intervention budgétaire et fiscale ;

L'échec général a généré un mix, un avatar, un compromis : il est devenu raisonnable de se convertir aux puissantes vertus du marché, mais la chirurgie réparatrice doit régner dans les marges ; désormais, ce sera *trade for aid*. Et parce que malgré tout, les coutures craquent, une réflexion précipitée et des actions désordonnées tentent de reprendre, sans trouver des fils de même couleur. Ce sera *aid for trade*.

Bien avant que W.W. Rostow ne publie en 1960 ses sympathiques mais improbables étapes de la croissance vers le Développement, Harry Truman, Président des Etats-Unis, qui devait échouer à faire voter par le Congrès conservateur son programme *Fair Deal*, en donnait une

définition politique. Il déclarait dans son discours d'investiture en janvier 1949 qu'il fallait en finir avec « la faim, la misère et le désespoir ». Soixante ans plus tard, la faim s'est disséminée, la misère s'est propagée, le désespoir hurle dans le suicide de dizaines de milliers de paysans indiens, les immolations spectaculaires, les boat people et leurs naufrages, les attentats aveugles, les attentats suicides, faisant prospérer une économie interlope de passeurs, de seigneurs de guerre, de mafieux, de narco-trafiquants, assurant notoriété et revenus à de faux prophètes et des leaders de pacotille.

**B).** Tout le long des années 60 à 80, le Développement fut une vulgate aux effets magiques, au point de dissoudre les antagonismes entre les théoriciens de la nécessaire émancipation des peuples opprimés, et les tenants du libre commerce qui ont eu la finesse d'aménager l'ouverture des échanges par des aides destinées à offrir une immédiate solvabilité aux nouveaux clients et, de ce fait même, des débouchés à leurs propres biens industriels. Ces nouveaux clients se comptaient potentiellement par millions par l'effet de la décolonisation qui, des anciens empires faisait des dizaines de nations et de ces nouveaux citoyens autant de consommateurs.

Ces vingt années n'ayant pas suffi, malgré l'enthousiasme partagé, à faire des anciennes colonies des terres de prospérité, ce Développement qui devait, en ces années 60 de libertés nouvelles et de première Convention de Coopération, assurer la libération des hommes a été enrichi à l'aube de la décennie 80 et en exécution des préconisations du rapport Brundtland de 1975, d'une nouvelle mission, régénératrice, celle de veiller à une gestion prudente des ressources épuisables de la planète dont les activités spatiales avaient démontré qu'elle était finie et que ses richesses diminuaient à grande vitesse : le Développement est devenu durable. Au moins, en a-t-il reçu l'injonction.

**C).** L'enterrement sans tambour que subit l'ambition du développement, modestement remplacée par la lutte contre la pauvreté, n'interdit pas de tirer leçon de la déstructuration économique, sociale, politique et culturelle de la majorité des sociétés qui ont eu le 'privège' d'être embarquées dans la grande aventure du Développement par la Coopération. Elles étaient toutes d'anciennes colonies, mais toutes les anciennes colonies n'y furent pas. Il est étrange que pour plus de la moitié elles soient des PMA et ne comptent aucun pays émergent ! On peut cultiver un pessimisme superlatif accablé et se dire que cela eût pu être pire, sans. Mais c'est un fait que la mise en œuvre du Développement par l'aide au commerce, les

emprunts souscrits à l'étranger au nom du développement et l'aggravation de la dette, l'adoption de macrologiques qui ont éliminé les unités familiales et les systèmes de production combinée, a principalement produit de la dépendance politique et une exploitation des richesses sans partage, au mieux dans un partage très inégal. Les besoins humains élémentaires ont ainsi été transformés en demande de produits manufacturés. Il en fut ainsi de la demande d'engrais chimiques en remplacement des composts fabriquant naturellement des engrais azotés. Surendettement, suicides, dépeuplement rural, clochardisation, pathologies urbaines (alcool, toxicomanies, maladies d'hygiène...) sont quelques uns des méfaits qui en frappent les victimes. Ainsi s'est propagée une agriculture fondée sur les grandes plantations, la monoculture, l'uniformité génétique, les pesticides toxiques, les engrais chimiques, les tracteurs inutilisables, l'élevage hors sol, la culture hydroponique, un mode de vie cloisonné et individualiste autant par nécessité que par adhésion à un modèle couronné de prestige. La production de sens, de lien social et de valeurs ne se faisant plus à l'échelle des pays, le substitut est fourni par des prescriptions autoritaires de valeurs abstraites auxquelles l'humanitaire sert de viatique.

### **III- Comment sortir de ce malentendu ?**

**A).** D'abord, faut-il convenir de l'utilité de cette **définition du Développement**. Dans ce cas, il faudra le circonscrire en termes d'objectifs quantifiables mais également de processus et de dynamique, afin de le mesurer mais aussi l'appréhender.

Et accepter les risques de l'exercice.

Sinon, il faudra renoncer à la référence et admettre explicitement que le développement est devenu obsolète, qu'il n'est plus la raison d'être de tous ces efforts d'accélération des échanges, et que le monde est voué aux inégalités qui s'accroissent avec leur cortège de drames et de violence, et que le secourisme international prémunit contre l'explosion de la poudrière.

### **B). Modalités pratiques**

Si les parties conviennent que pour lever toute ambiguïté sur les objectifs à atteindre il convient d'abord de les définir avant même de se mésentendre sur les moyens d'y parvenir, il faudra réussir à construire paritairement cette définition (l'épreuve n'est pas insurmontable, tant la réflexion en Europe et dans les pays ACP est de qualité sur le sujet). Une règle s'imposera simplement, celle énoncée par Jürgen Habermas dans son 'Ethique

communicationnelle' : « *Le maximum que je puisse demander à autrui n'est pas d'adhérer à ce que je crois vrai, mais de présenter ses meilleurs arguments* ». C'est la contribution première que l'on est en droit d'attendre de chaque partie.

Et si les protocoles d'action doivent s'accorder à récapituler des droits abstraits, il importe que l'évaluation des résultats porte sur l'exercice réel de droits concrets, ceux qui font la qualité de la vie en société. Cette mesure du bien-être sur laquelle il faudra bien arriver à progresser servira autant pour les pays en aspiration de développement que pour les sociétés européennes post industrielles, où l'exclusion exerce un effet d'essorage sur des pans entiers de catégories de citoyens parmi les plus vulnérables.

Noter que la Commission Européenne a fait l'effort de produire un Livre Vert, contenant sinon une évaluation, au moins une appréciation des résultats des Conventions de coopération entre l'Union Européenne et les pays ACP. Ce document date d'une douzaine d'années, mais au moins sert-il d'appui aux argumentaires de la Commission. Il conviendrait que les Institutions régionales des pays ACP en fissent autant, fournissant ainsi la même matière sous un autre angle, afin de varier les approches et dégager les pistes de réforme.

## **B- DEUXIEME MALENTENDU : LES ACP**

### **I – Le groupe des ACP : fondements, légitimité, raison d’être ( ?)**

Les premiers Accords formalisant des échanges commerciaux entre les pays de la Communauté Economique Européenne et des pays d’Afrique surviennent à Yaoundé en 1963, trois ans après l’Indépendance discutée entre la France et ses anciennes colonies du continent. Le démantèlement de l’empire colonial anglais est en cours et les dernières indépendances d’anciennes colonies anglaises auront lieu en 1975. Les 16 pays africains qui signent au Cameroun ces Accords avec 6 pays européens ont tous le français comme langue officielle, y compris le Rwanda et le Burundi, fût-ce à côté de leur langue nationale (Kirundi ou Kinyarwanda). Ils sont rejoints en 1969 pour Yaoundé II par les deux Congo, ayant également le français pour langue officielle à côté du lingala. Le groupe des ACP sera constitué en tant que tel par l’Accord de Georgetown le 6 juin 1975, se donnant pour objet la promotion de la coopération entre ses Etats membres à des fins de développement économique, social et culturel. Cette organisation intergouvernementale a fixé son siège à Bruxelles et dispose, depuis 1981 du statut d’observateur à l’ONU. Elle regroupe aujourd’hui 79 pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, depuis l’entrée de Cuba le 14 décembre 2000 et l’adhésion du Timor Leste le 13 mai 2003. En réalité, les relations avec Cuba sont suspendues, depuis la Décision du Conseil Européen de 1996 émettant une conditionnalité sur les droits de l’homme. C’est sous cette nouvelle configuration juridique que les pays de la Convention de Georgetown procéderont à la signature d’une nouvelle génération d’Accord, la première Convention de Lomé. Ces Accords de Lomé I vont introduire l’asymétrie dans les échanges à travers le principe de la non-réciprocité. Ils vont également créer des structures paritaires permanentes : un Conseil des Ministres ; un Comité des Ambassadeurs ; une Assemblée paritaire et un Secrétariat Général ACP. Sont instaurés par ailleurs deux dispositifs (STABEX pour les denrées agricoles et SYSMIN pour les ressources minières) visant à sécuriser les recettes commerciales des pays ACP contre les fluctuations brutales des cours des matières premières agricoles dont ces pays sont principalement exportateurs. Les pays signataires qui vont se retrouver au Togo seront au nombre de 9 pour l’Europe, de 37 pour l’Afrique, 6 pour les Caraïbes et 2 pour le Pacifique. Leur nombre n’a pas cessé de croître de Lomé I à Lomé IV bis (1995) et même jusqu’à Cotonou 2000, avec l’arrivée en 2003 de

Timor Leste. Ils sont ainsi passés de 37 à 43 puis 45, puis 47 pays d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique australe, orientale et centrale incluant les pays de l'Océan indien, auxquels se sont joints progressivement 15 pays Caribéens et 14 Etats du Pacifique. Depuis, ils constituent le groupe de 79 pays actuellement en relation 'privilégiée' avec l'Union Européenne, dont 77 engagés, avec des statuts particuliers, dans les négociations sur les APE. 41 des pays ACP relèvent par ailleurs du statut de PMA (Pays moins avancé) instauré par l'ONU en 1971 aux fins d'identifier les pays les moins développés socio-économiquement et nécessitant à ce titre une attention particulière de la Communauté internationale. C'est seulement en 2003 que le Conseil économique et social des Nations Unies a défini les 4 critères permettant d'accéder au statut de PMA : le revenu par habitant (entre 750 et 900\$) ; le retard dans le développement humain estimé à partir de l'indice HAI (Human Assets Index) composé d'indicateurs de nutrition, santé, scolarisation et alphabétisation des adultes ; la vulnérabilité économique calculée à partir de l'indice composite EVI (Economic Vulnerability Index) indiquant des indicateurs tels que l'instabilité de la production agricole et des exportations, l'importance des activités économiques non traditionnelles, le degré de diversification des exportations ; et le seuil de population : 75 millions d'habitants. Il est procédé tous les trois ans à la révision de la liste des PMA sur la base de ces critères. En 2007, il existe 50 PMA dans le monde dont quatre cinquièmes parmi les ACP. Pour avoir une mesure, parmi d'autres de la détérioration de la situation des pays du Sud, il faut noter qu'en 1971, 25 pays étaient classés PMA. Le Sénégal y est entré en 2000 et le Timor Leste en 2003, mais le Botswana en est sorti en 1984.

Dans la Déclaration de Doha du 13 novembre 2001, les gouvernements des pays membres de l'OMC ont pris l'engagement de faciliter l'accès à leurs marchés pour les produits des PMA, et ont appelé les pays donateurs à accroître sensiblement leur aide à destination de ces pays.

L'Accord de Cotonou prévoit en ses articles 85 et 86 un traitement particulier pour les Etats ACP les moins avancés afin d'accélérer leur rythme de développement.

Le programme Tout sauf les armes (TSA ou EBA pour everything but arms) est une initiative européenne réservée à ces PMA, leur offrant un accès libre de quotas aux marchés européens en franchise de douane. Ce régime est plus favorable que les Conventions UE/ACP, le SPG et le SPG+. Il trouve cependant ses limites dans la faible palette de produits à l'exportation de ces pays dont l'économie est justement peu diversifiée, et dans les règles d'origine plus restrictives que celles de Cotonou.

Par ailleurs, l'annexe 6 de la Convention de Cotonou définit les pays enclavés : 11 d'entre eux sont des PMA, en plus du Botswana, du Swaziland, du Malawi et du Zimbabwe.

## **II-Les perspectives**

Le groupe des pays ACP concentre donc une superposition de facteurs pénalisants, dont il importe de prendre la mesure non en tant que handicaps physiques et pérennes, mais comme le cumul de désavantages naturels (l'enclavement, les aléas climatiques) et d'insuffisances matérielles (sous-équipements, défaut d'irrigation, extraversion de l'économie...) induites par une insertion sans perspective dans l'économie d'échanges, l'absence de politique d'équipement, une mauvaise concurrence entre filières d'exportation et agriculture vivrière.

Est-ce à considérer qu'il s'agirait essentiellement d'un fardeau de pays sans avenir et sans intérêt, pour lesquels il vaut mieux programmer des allocations d'aide humanitaire plutôt que des budgets d'accompagnement pour un processus endogène de création de richesses ?

Les débats autour de l'APD et de la dette (son service, son injustice, ses effets pervers) ne dissimulent pas totalement la vigueur et le déséquilibre des échanges financiers. C'est encore un Président de la République qui le souligne, François Mitterrand, en 1990 à la Baule : « *Quand je constate, par exemple, que le flux de capitaux qui va du Sud pauvre vers le Nord riche est plus important que le flux de capitaux qui va du Nord riche au Sud pauvre, je dis qu'il y a quelque chose qui ne va pas. Le colonialisme n'est pas mort. Ce n'est plus le colonialisme des Etats, c'est le colonialisme des affaires et des circuits parallèles* ».

21 pays ACP ne sont pas membres de l'OMC. Encore 11 d'entre-eux (les Bahamas, le Cap Vert, les Comores, l'Ethiopie, la Guinée Equatoriale, le Liberia, les Samoa, Sao Tome et Principe, les Seychelles, le Soudan et Vanuatu) en ont-ils le statut d'observateurs qui suppose qu'ils y adhèrent dans les cinq ans.

Les pays ACP constituent donc le groupe le plus important en nombre au sein de l'OMC. Membres par ailleurs du G90, ils ont pu s'organiser, y compris en s'associant au G21, pour faire échec à certaines conférences interministérielles. Ce fut spectaculaire à Cancun en 2003. Ils se sont opposés au pré-accord UE/USA sur les matières agricoles. Ils ont fait front à Singapour en 1996 pour obtenir que les thèmes appelés depuis 'sujets de Singapour' (investissement, politique de concurrence, transparence des marchés publics, facilitation des échanges) soient posés non en clauses mais en débat, les trois premiers ayant

été suspendus au cycle de Doha (2001) et faisant l'objet de contestation pour avoir été réintroduits dans la négociation des APE.

### **III-Comment sortir de ce malentendu ?**

Le groupe ACP est constitué en majeure partie de pays d'une grande proximité culturelle avec l'Europe. Il s'agit non seulement de la proximité que confèrent le partage de langues et la référence à un patrimoine littéraire et artistique, ainsi que l'évolution dans des cadres constitutionnel et juridique analogues voire identiques, mais plus encore la connaissance mutuelle, les codes de communication, l'habitude de lever les quiproquos, le passif porté ensemble, les leçons tirées de mésaventures communes...

En plusieurs circonstances, les gouvernements de ces pays ont dit leurs espoirs de relations de meilleure compréhension avec l'Europe, parce que marquées d'une inclination forgée au cours du temps ; et parfois leurs déceptions face à des rapports pressés et peu conformes aux valeurs, aux idées et aux idéaux proclamés.

Les peuples sont encore plus attachés à cette relation, tel qu'il apparaît dans l'expression de leurs représentants de société civile.

Mais ils comprennent tous que l'Europe elle-même est travaillée par des visions politiques différentes, et si la stabilité de ses institutions et la solidité de ses procédures la prémunissent contre de fréquentes secousses et la présence des sensibilités individuelles sur les prescriptions formelles, elle n'en connaît pas moins des tensions et des divergences qui ne sont pas toujours arbitrées. Les récents désaccords exprimés lors de la réunion du cycle de Doha qui s'est tenu en février 2008 : 19 Etats membres, dont la France, ont rejeté les nouveaux textes de négociation relatifs aux exceptions accordées pour les produits sensibles des pays riches et les produits spéciaux des pays en développement, présentés par les médiateurs de l'OMC. Le Ministre français de l'Agriculture a estimé que « des concessions supplémentaires en matière de tarifs douaniers ne sont pas acceptables, à un moment où l'Europe est soucieuse de la croissance et compte tenu de la part, dans cette croissance, de l'économie agricole ». A l'inverse, le Commissaire européen au commerce, soutenu par le Royaume Uni, la Suède et le Danemark notamment, s'est montré favorable à ces textes, estimant qu'un accord imparfait vaut mieux que pas d'accord, alors que le groupe des 19 considère qu'il « vaut mieux pas d'accord qu'un mauvais accord sur l'économie agricole ».

La première étape pour revisiter ces rapports devrait consister à envisager les relations UE/ACP non plus dans le champ clos d'Accords préférentiels à renforcer ou à aménager, mais plus largement eu égard aux forces à constituer pour peser valablement sur la gouvernance en construction du monde.

Les territoires des pays ACP qui, pendant la période coloniale ont fait l'objet de convoitises d'Etats puis de forces économiques d'Europe, sont encore exposés, pour ceux qui recèlent les matières premières utiles au troisième millénaire (hydrocarbures, ressources génétiques, minerais pré-nucléaires...) comme terrain de prédilection pour des stratégies déstabilisatrices. Ils sont aujourd'hui dans la ligne de mire de pays en quête de ressources, de débouchés et d'influence. C'est ainsi qu'ils diversifient leurs relations internationales (accords, coopération, formation, circulation des personnes, représentations diplomatiques, implantations bancaires...) en priorité avec ces pays émergents que sont la Chine et le Brésil, sans oublier l'offensive des Etats-Unis et de la Russie.

La deuxième étape consistera à poser sans faux semblants les termes de nouvelles alliances, fondées non plus seulement sur des contours dessinés par les relations passées, mais sur des choix assumés dans les principales matières qui configurent l'organisation du monde pour le siècle en marche (prospérité économique ; répartition des richesses ; redistribution des revenus ; préservation des territoires, cultures et peuples autochtones ; protection de la biodiversité, des ressources génétiques et des savoirs traditionnels ; espaces de création et industries culturelles ; spatial civil et militaire, standards sociaux, gestion des écosystèmes et bassins transfrontaliers...).

Quoiqu'il paraisse, les pays ACP ont développé des capacités d'expertise et disposent de Cadres et de spécialistes capables non seulement d'éclairer leurs décideurs politiques si ces derniers consentent à prendre appui sur ces savoirs et expériences, mais également d'instruire et de représenter une société civile et des structures professionnelles (organisations paysannes, syndicats du tertiaire, réseaux d'Artisans, chambres consulaires...).

Les diasporas résidant en Europe sont une force d'appoint non négligeable qu'il conviendrait d'inscrire dans un schéma de circulation, de relais et de réactivité.

## **C-TROISIEME MALENTENDU : L'ARTICLE XXIV DU GATT**

### **I - La force juridique**

Cet article, constitué de 12 alinéas est joint en annexe au présent rapport. Adopté en 1947, il a servi de base aux aménagements de tarifs douaniers introduits lors des Kennedy, Tokyo et Uruguay Rounds. Il est intégré aux règles de l'OMC depuis 1995. Adopté par une cinquantaine de pays en 1948, il régit aujourd'hui les relations des 191 pays membres de l'OMC. En son paragraphe 8 alinéa b, il définit la zone de libre-échange comme un « *groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux...* ». Le paragraphe 5 alinéa c prévoit que tout accord « *comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange* ». Cette imprécision ayant fait débat, il a été établi en 1994 un Mémoire d'interprétation qui, en son paragraphe 3 précise que le « *délai raisonnable ne devrait dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels* ». Dans ce cas, « *les parties expliqueront en détail pourquoi un délai plus long est nécessaire* ». Trois précédents sont à retenir : 1) pour le délai : le Traité de Rome avait fixé à 12 ans le délai nécessaire, la 'période transitoire', pour réaliser l'Union douanière de la Communauté Economique Européenne. 2) pour la part de commerce à libéraliser : dans l'affaire 'Turquie' en 1999, à propos des restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements, a été mobilisée la disposition contenue, alinéa 3, dans le préambule du Mémoire, selon laquelle la contribution au libre-échange « *est plus grande si l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives entre les territoires constitutifs, s'étend à tout le commerce, et plus petite si un secteur majeur du commerce est exclu* ». Ce qui rend possible cette possibilité d'exclusion d'un secteur majeur. 3) à titre comparatif, il faut rappeler que l'AsA (Accord sur l'agriculture) concède 10 ans de délai pour la réduction non à 0 mais de 25 % des droits de douane sur les produits agricoles.

Ces exemples constituent de la jurisprudence, et en tant que source de droit, peuvent être utilisés en référence dans la négociation et en argumentaire auprès de l'OMC.

S'y ajoutent les stipulations de la Décision L/4903 du 28 novembre 1979, appelée Clause d'habilitation de l'OMC qui crée un cadre juridique pour conclure des Accords asymétriques

par un 'Traitement différencié et une participation plus complète des pays en voie de développement ». Au paragraphe 5, il est indiqué que « *les pays développés n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par eux..., c'est-à-dire qu'ils n'attendent pas des pays en voie de développement qu'ils apportent, au cours de négociations commerciales, des contributions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun de ces pays. Les parties contractantes développées ne chercheront donc pas à obtenir, et les parties contractantes peu développées ne seront pas tenues d'accorder des concessions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de ces dernières* ».

## **II - Les interprétations en présence**

L'interprétation de la **Commission Européenne**, qui demeure conforme aux dispositions de l'article XXIV de l'OMC, se recommande des usages et s'autolimité à la traduction minimaliste des textes.

Les '**Régions**' ACP, et particulièrement celles d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique Centrale, d'Afrique australe et pays de la Commission de l'Océan Indien, mais également les pays non-signataires du Pacifique (13 sur 15) formulent une interprétation plus souple de « *l'essentiel des échanges commerciaux* » et affirment, non sans raison qu'il est possible de démontrer à l'OMC la nécessité de préserver des secteurs plus conséquents.

La **Commission** rappelle la possibilité, dans les 20% de produits protégés, de mettre à l'abri provisoirement une partie de la production agricole et définitivement quelques produits exclus de libéralisation. Cette disposition qui existe vraiment (et qui, d'ailleurs est en cours de finalisation, comme de nombreux autres points tels que, notamment les budgets, mesures et critères d'accompagnement) postule implicitement que ces économies sont condamnées à demeurer agricoles. Si par contre, est admis le principe d'un statut particulier à l'agriculture au titre du Droit à l'alimentation et de la sécurité alimentaire, les discussions sur les produits sensibles se concentreraient sur les filières que les pays se proposeraient de sauvegarder à l'échelle régionale.

En support à de telles considérations, il convient d'ajouter les remarques suivantes sur le mode de calcul du pourcentage de libéralisation, source potentielle de querelles nouvelles : se référant aux pratiques les plus courantes au sein de l'OMC et à son accord douanier avec l'Afrique du Sud (TDCA), la Commission table sur une libéralisation des échanges de 90%,

jaugeant à cette hauteur 'l'essentiel des échanges'. Pour y parvenir, elle propose d'ouvrir à 100% les marchés européens aux produits des pays ACP et d'obtenir de ces derniers une ouverture à terme de 80% de leurs marchés, d'où une moyenne de 90%. Un tel calcul arithmétique se conçoit entre économies égales ou comparables. Or, les flux d'importations et d'exportations entre l'UE et les ACP donnent une mesure de la distorsion : la part des importations en provenance de l'Union Européenne sur le total des importations des pays ACP s'élève à 24%, alors que la part des importations européennes en provenance des pays ACP n'est que de 3%. Ces exportations des ACP vers l'UE se concentrent par ailleurs sur 4 produits, toutes matières premières (pétrole, diamant, cacao, bois) contre des importations d'origine UE constituées de machines-outils, équipements de transport et produits chimiques, avec une mention spéciale pour les produits alimentaires qui se retrouvent de plus en plus sur les marchés aux légumes locaux des villes africaines. Un exemple pratique s'offre avec le cas de la CEDEAO : sur les 16 pays de cette Région, 13 sont des PMA qui, par l'initiative TSA peuvent entrer sans droits ni quotas sur les marchés de l'UE, tout en maintenant une protection sur les produits européens qui représente actuellement 37% du total de leurs importations. En conséquence, et si l'intégration donc la cohésion régionale demeure une priorité et si fair trade ne signifie ni égalité ni réciprocité mais mesures équitables sur des situations différentes, les pays non PMA peuvent prétendre à un taux d'ouverture envers l'UE de  $80 - 37$  soit 43%.

Le CARIFORUM a cependant, à tort ou à raison, considéré que cette ouverture était compatible avec son développement et ses intérêts, puisqu'il a consenti une libéralisation à 85% du volume d'échanges. Au sein du Cariforum, Haïti est le seul PMA. Bien qu'ayant demandé (avec les Bahamas) un moratoire de six mois après la signature des Accords, donc en réalité d'un an, pour décider de l'ouverture de son volet 'Services', Haïti est signataire des APE. Les milieux socio-professionnels ont fait valoir que, d'une part les taux de douane avaient déjà été abaissés à une moyenne de 2,9 % ouvrant largement le marché haïtien aux importations ; d'autre part que les mesures prévues en accompagnement permettraient de façon significative de résoudre un des problèmes majeurs de ce pays, lié à l'environnement des affaires, par la consolidation des structures, la modernisation des institutions, la mise à jour des lois économiques, la rationalisation des circuits commerciaux, le renforcement des capacités productives. Les milieux institutionnels haïtiens ont fait prévaloir un souci de cohésion régionale au sein de la CARICOM, soit une position de solidarité par ailleurs compatible avec les intérêts d'Haïti notamment pour l'assistance technique. Les syndicats, les

associations et les ONG, dans leur majorité, sont infiniment plus réservés, plaidant de façon très argumentée contre la préséance accordée au commerce et à l'investissement sur le développement ; contre les risques que fait peser sur l'intégration régionale l'alignement aux mêmes contraintes de pays ayant des économies très inégalitaires et des productions identiques, alors que le Parlement d'Haïti n'a pas encore ratifié le TEC de CARICOM ; et pour une économie autocentrée et un développement endogène ; le renforcement des organisations paysannes ; pour le développement des infrastructures nationales et régionales afin de faciliter des échanges sud-sud (noter que pour se rendre d'Haïti à Trinidad, il faut monter à Miami puis redescendre dans la Caraïbe en couvrant trois fois la distance) ; pour une stratégie régionale concertée et la valorisation d'expériences à partager, comme la pratique 'mondialisée' des 'Madan Sara' colporteuses pratiquant le commerce dans tout l'arc Caraïbe, en Amérique centrale, au sud des Etats-Unis et au nord de la sud-Amérique. Socio-professionnels et ONG émettent tous deux la préconisation d'adapter le cadre législatif à la part considérable que les micro-structures (paysans, artisans, TPE, PME) apportent à la richesse nationale. D'une façon générale, les forces vives déplorent le manque de concertation, se référant à celles qui ont accompagné la dernière Convention de Lomé. Une interprétation dont le poids n'est pas négligeable pourrait venir de l'OMC. C'est ce qu'il ressort de la lettre du **Directeur Général**, citée au chapitre sur les leviers.

### **III – Comment sortir de ce malentendu**

- Consentir à l'existence et à la confrontation des interprétations différentes.
- Rechercher un compromis qui pourrait prendre corps sous forme de présentation à l'OMC d'une proposition d'Accord contenant un degré conséquent d'asymétrie justifié par les situations particulières, et un calendrier de mise en œuvre raisonnable, assez long pour permettre aux politiques d'adaptation d'entrer en application effective, mais borné pour conserver l'effet stimulant d'une échéance pour les résultats. Selon les 'recommandations' (à caractère obligatoire) qui en émaneraient du Conseil de l'OMC, les corrections nécessaires seraient apportées, après débat sur la pertinence des interprétations.

Le temps ne peut en aucune manière servir de prétexte même s'il a largement été consommé par l'obstination de faire admettre une seule interprétation. Le Mandat du Conseil à la Commission stipule, dès son article 1<sup>er</sup> que « *les négociations des APE seront lancées formellement le 27 septembre 2002* ». Elles devaient aboutir au 31 décembre 2007.

Il faut dire à la décharge de la Commission que la plupart des pays ACP n'ont pas rapidement constitué leur délégation de négociateurs, prérogative non édictée dans l'Accord de Cotonou qui ne reconnaît que la Communauté Européenne et ses Etats membres et les pays ACP comme parties à l'Accord. Mais il semble que les parties se soient entendues pour en convenir ainsi. Lorsque ce fut fait enfin, la Commission se mêla de quelques oppositions, suggestions, modifications (Cuba, Somalie, RD Congo, Tanzanie, Afrique du Sud, Nigeria). Puis, elle tarda à présenter ses offres d'accès aux marchés européens et les mesures adjacentes à cet 'Accord de commerce'. Plusieurs Régions indiquent que la première proposition formelle de la Commission a été déposée en avril 2006 et qu'il s'agissait en réalité du document établi pour le CARIFORUM sur la base des discussions en cours. Dans les relations des pays ACP avec la Direction générale du Développement, comme signalé supra, les premières séances servaient à répartir les responsabilités de chaque partie dans le traitement et la rédaction des volets de la Convention.

Il y eut probablement un optimisme excessif sur un présumé consensus possible rapidement.

- Clarifier les finalités des APE. S'ils relèvent de l'Accord de Cotonou qui en définit le cadre juridique et l'esprit politique, diverses déclarations ont énoncé en d'autres termes les motifs de nécessité pour accepter les dispositions contenues dans les APE. L'obligation de conformer les échanges entre l'UE et les ACP aux règles de l'OMC dont, de part et d'autre ces pays sont presque tous membres, fut le premier et le plus répandu des arguments. Confronté aux premières contestations qui, avec le temps se sont durcies, cet argument a été tempéré par un plaidoyer sur les vertus intrinsèques des APE pour les économies du sud. La notion de développement est réapparue et des mesures d'accompagnement ont commencé d'être envisagées et formalisées (à Hongkong en décembre 2005 ; PIN et PIR du FED ; Paquets régionaux ; FORAPE...). Elles ne le sont pas encore toutes totalement. Les déclarations des Commissaires en charge se sont nuancées : « Un accord étriqué, limité au seul commerce des marchandises ne permet pas de réunir toutes les conditions du développement » P. Mandelson le 17 avril 2004 à propos des Accords intérimaires. « Ces Ministres ont signé, non parce que l'UE les y a forcés, ou à cause d'une contrainte ou d'un calendrier extérieur, mais parce qu'ils reconnaissent que les APE donnent plus de force à leur objectifs régionaux. » P. Mandelson (3)

Elles se sont à nouveau durcies : « *Ce sont des Accords de commerce, pas un volet commerce dans des Accords* » P. Mandelson le 4 juin 2008. « *L'aide développementale caritative a échoué, il faut essayer autre chose* » L. Michel même jour. Dans un livret publié sans date, au

deuxième trimestre 2008, Louis Michel réaffirme « *le commerce est un moteur essentiel du développement* ».

Il faut donc procéder au nettoyage des arguments et décider clairement si les ACP sont invités à souscrire des Accords de commerce somme toute assez ordinaires, ce qui peut les conduire à choisir de varier leurs partenaires ; ou si ces APE, incluant des dispositions que l'on peut concevoir si l'on admet comme une nécessité de se préparer à intégrer l'économie mondiale, restent fidèles à des relations privilégiées avec un groupe de pays qui ne représentent pas que des marchés, mais avec lesquels ont été noués des rapports qui appellent de sévères critiques de part et d'autre mais ont établi des convergences, et avec lesquels des alliances sont possibles et souhaitables pour modeler le monde.

## **D- QUATRIEME MALENTENDU : LA GOUVERNANCE**

### **I – Les prescriptions et les équivoques**

En son article 8 consacré au Dialogue politique, l'Accord de Cotonou stipule que « ...Les parties mènent, de façon régulière, un dialogue politique global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels...Le dialogue doit faciliter les consultations entre les parties au sein des enceintes internationales. Le dialogue a également pour objectif de prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non-exécution. ...Le dialogue englobe les stratégies de coopération ainsi que les politiques générales et sectorielles, y compris l'environnement, l'égalité hommes/femmes, les migrations et les questions liées à l'héritage culturel. ...Il comprend également une évaluation régulière des évolutions relatives au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit et à la bonne gestion des affaires publiques ».

La gouvernance a été définie par la Commission on global governance créée en 1992 sous l'impulsion du Chancelier allemand Willy Brandt, avec l'intention formulée de penser l'ordre mondial après la chute du mur de Berlin. La Commission l'a ainsi définie comme « la somme des différentes façons dont les institutions publiques et privées gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre les intérêts divers et conflictuels. Il faut la penser avec les ONG, les mouvements de citoyens, les entreprises multinationales et le marché mondial des capitaux. ». Il est juste et éclairant de rappeler en contrepoint les remarques de deux auteurs sur cette définition : Pierre Senarclens : « Les partisans de cette approche descriptive ont tendance à mêler dans un grand ensemble flou tous les acteurs de la scène internationale, sans hiérarchiser leur rôle et leur influence politique sur les systèmes de régulation ». Et Marie-Claude Smouts : « L'approche en termes de gouvernance mondiale pourrait bien dissimuler, sous ses atours idéalistes et consensuels, le plus surnois des libéralismes économiques ».

Dans son Livre Vert de 1996, la Commission relève les actions qui en relevèrent, à savoir principalement l'encouragement de processus électoraux, l'assistance technique aux projets et programmes de coopération, l'aide financière ciblée destinée à faciliter ou à compenser les conséquences de certaines réformes. Par contre, les réformes des systèmes administratifs et juridiques, l'amélioration des capacités d'analyse et de conception des politiques de

développement, le renforcement des institutions (de pouvoir et contre-pouvoir) et des organisations émanant de la société civile, n'ont guère fait l'objet d'accompagnement. Par la 'good governance', la Commission s'est surtout préoccupée de l'environnement des activités économiques, de l'allègement des réglementations, de la fluidité des échanges, de la stabilité et du rapprochement des lois et règlements du droit des affaires.

La question de la gouvernance revient néanmoins constamment autour du sujet du développement, plus encore depuis que celui-ci fait équation avec le commerce, comme une conséquence automatique de celui-ci. Il y a cependant un paradoxe à constamment évoquer la bonne gouvernance (qui doit continuer d'être exigée et qui l'est avec plus de constance et de détermination par les oppositions et les sociétés civiles, que les prescripteurs extérieurs de gouvernance se gardent bien de soutenir !) tout en prescrivant, avec de plus en plus de moyens de se faire obéir, le retrait ou la neutralité de l'Etat.

## **II – Comment lever ce malentendu**

Convenir sans faux fuyants que la relation partenariale suppose l'égalité dans l'exigence des principes. Leur mise en œuvre peut s'inspirer de codes culturels, l'essentiel étant qu'elle procède de délibérations collectives, et que sous une forme ou sous une autre la société civile, représentée et dans certaines circonstances directement, y participe. En clair, rompre autant avec le relativisme culturel qu'avec l'universalisme péremptoire.

Les principes de bonne gouvernance politique doivent donc être établis explicitement, sous le contrôle démocratique des populations (publication de ces principes dans les Accords ou tout autre document co-signé).

La bonne gouvernance économique doit également faire l'objet d'une déclinaison de principes, mais également de règles et de procédures. Les dispositifs de contrôle doivent aussi être définis. **Ils n'auront de validité qu'universelle, c'est-à-dire avec une capacité réciproque de déclenchement !**

Il y a plus d'atteinte à la souveraineté des Etats dans les règles de désarmement budgétaire et fiscal que dans l'adoption conjointe de principes dont la formulation se trouve souvent déjà dans les Chartes et Conventions internationales d'organismes multilatéraux dont tous ces pays sont membres.

La gouvernance, dont les carences sont vite repérables autant dans les structures que dans les pratiques, ne doit plus servir de joker à tous les retards de versement, de paravent à toutes les contre-performances, ni d'insulte polie aux Etats sans résultat.

La morale publique vaut pour le Sud autant que pour le Nord, car la mauvaise gouvernance a un coût et un prix, qui reposent toujours sur les citoyens du Nord et du Sud.

## **E-DERNIER MALENTENDU : L'IMPRESSION D'UN MALENTENDU**

Les obstacles qui se sont accumulés sur le parcours de signature des APE ont conduit la Commission Européenne à penser que la cause principale résidait dans un défaut de pédagogie dans la présentation des bienfaits des APE. Elle en a tiré les conséquences et modifié sa communication. Les résultats n'ont pas été spectaculaires, et les quelques accords intérimaires signés entre temps doivent davantage à la crainte de certains pays d'affronter la concurrence du Brésil et de l'Indonésie sur de nombreux produits dans le cadre du SPG et à la mobilisation de la réserve du FED.

En réalité, ces négociations entre l'Union Européenne et ses partenaires ACP sont les premières du genre :

- elles concernent le commerce et non le développement
- elles obéissent à des contraintes de conformité extérieures aux strictes relations ACP/UE
- elles se déroulent selon un schéma inhabituel pour les ACP (étapes, répartition des volets de rédaction, mobilisation d'expertise et de contre-expertise sur des sujets de grande diversité...)
- elles sont conduites par une Direction Générale de la Commission Européenne, la D.G. Commerce qui n'a pas pour champ de compétence thématique le Développement, ni pour catégorie géopolitique familière les ACP en tant que groupe.

Il en découle un nécessaire ajustement en termes psychologiques et de culture diplomatique, de part et d'autre :

- des ACP, plus exposés à la pression nationale et régionale de populations lourdement frappées par les faibles performances économiques, particulièrement dans l'agriculture, et qui continuent à poursuivre le Développement, fût-ce par le mauvais chemin de filières d'exportation soutenues ;
- de la Commission, confrontée au calendrier et aux règles de l'OMC, dont par ailleurs elle fait une interprétation maximaliste.

Les ACP sont accoutumés à l'importance réservée aux dispositifs d'accompagnement, autour des mécanismes d'intervention et de soutien.

La Commission, en particulier sa Direction Générale au Commerce, est plus rompue aux considérations techniques, parfois très pointues, pour garantir une ‘concurrence loyale et non faussée’.

**En réalité, c’est un malentendu épistémologique qui persiste entre les parties.**

Nombreuses sont leurs préoccupations disjointes :

D’un côté :

- **La Dette** paraît de plus en plus incontestablement injuste. Le rapport de la CNUCED établit qu’entre 1970 et 2002, l’Afrique a reçu environ 540 milliards de dollars en prêts, qu’elle a remboursé 550 milliards de dollars en principal et intérêts et restait débitrice d’un encours de dette de 295 milliards de dollars à fin 2002. Le rapport conclut « Pour que l’Afrique puisse réduire la pauvreté de moitié d’ici à 2015, conformément aux Objectifs du Millénaire pour le développement, il faut à tout le moins que les niveaux de croissance doublent pour s’établir à environ 7 ou 8 % par an pour la prochaine décennie, ce qui est financièrement incompatible avec les niveaux de service de la dette, actuels ou projetés ». En foi de quoi, la CNUCED considère que l’annulation totale de la Dette se justifie. Les remises de dette d’un montant de 43 milliards effectuées par le G8 à Gleneagles en Ecosse en juillet 2005 n’ont forcément pas eu d’effet spectaculaire, même lorsqu’elles ont été davantage que de simples jeux d’écriture comptable.

- **L’Aide publique au développement** aggrave la Dette. Elle le fait notamment par l’Aide budgétaire. Ces prêts remboursables sont accordés aux pays les plus pauvres pour pallier l’insuffisance des recettes fiscales, là où la population vit en majorité à un niveau de subsistance. Ils alimentent directement les budgets d’Etat et allègent les lois de finances. S’ils contribuent à la stabilité politique de certains gouvernements en maintenant une pérennité financière, ils peuvent aussi contribuer à la déstabilisation politique, par le simple jeu de calendrier. Il est ainsi arrivé (par exemple en République centrafricaine) que des différés successifs de versement de l’Aide budgétaire participent de l’affaiblissement d’un gouvernement, dans une conjoncture de contestation, lorsque manquent les ressources notamment pour effectuer le règlement des salaires de fonctionnaire. En dehors de tout jugement moral, de telles pratiques sont en deçà des possibilités ouvertes par l’article 8 de l’Accord de Cotonou relatif au dialogue politique qui permettrait plus franchement d’encourager le dialogue démocratique entre les Pouvoirs publics et la société civile. Il y

aurait là un usage plus recevable d'un instrument financier qui constitue objectivement un outil d'ingérence.

Mais ces Aides budgétaires sous forme de prêts sont surtout une hérésie économique : pour éviter d'alourdir le service de la dette, elles devraient être consacrées à des investissements rentables, avec des retours sur investissements au moins équivalents au remboursement des intérêts et du principal. Or, la caractéristique des investissements publics, dans des secteurs essentiels comme l'Education, la Santé, l'eau potable, le logement et autres domaines du bien-être collectif, est d'être de faible rentabilité économique immédiate. Ils n'en sont pas moins indispensables. Que l'on songe à cette injonction de Victor Hugo : « Vous trouvez que l'Education coûte cher ? Essayez l'ignorance ! ».

Cette Aide budgétaire peut avoir pour finalité la mise en place d'un système fiscal performant dans ces pays très pauvres. Mais il est évident que l'outil technique le plus élaboré, posé sur un public très minoritairement solvable, ne fournira pas miraculeusement d'abondantes ressources.

**- Quant aux flux financiers ils sont, selon les statistiques de la CNUCED, de 30% supérieurs du Sud vers le Nord, donc au profit des pays riches.**

Enfin, pourquoi des peuples si pauvres sur un continent si riche ? « Haïllonneux sur des mines d'or » selon la belle expression de Makhily Gassama.

De l'autre côté :

Un sentiment d'urgence, dicté par plusieurs facteurs. D'abord, la conviction que ces APE sont la condition « *d'une intégration harmonieuse et progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale* », la politique d'aide publique n'ayant pas produit le développement, le commerce y pourvoira sans coup férir. Le Commissaire Mandelson l'a d'ailleurs explicitement énoncé : « *Il s'agit d'Accords de commerce, pas de volet commerce dans des Accords. C'est du commerce 'honnête' avec des objectifs de développement* ». (2) Ensuite, cette urgence émane du souci quelque peu contradictoire de conformer les échanges des pays ACP aux règles de l'OMC sans pour autant les livrer immédiatement aux bourrasques du libre échange, tout en professant qu'il n'y a pas d'autre voie de prospérité que l'intégration au marché mondial, chacun à sa mesure mais tout le monde (PMA inclus) au même rythme (dans douze ou quinze ans au plus tard) et au même régime (à 80% du volume des échanges). D'où ces listes de produits 'très spéciaux' qui peuvent être soustraits à la libéralisation, et ces listes de produits 'sensibles' qui peuvent être préservés de la concurrence jusqu'en 2020 ou 2023.

Et ceci malgré l'absence entêtée d'exemples de pays ayant réussi un processus cumulatif de créations de richesses et d'élévation général du niveau de vie autrement que par des protections intelligentes et, à la disposition des Etats, les instruments d'intervention budgétaire et fiscale. Ceux-là mêmes dont les APE vont démunir les Etats ACP, et dont on a admiré l'usage et les résultats dans les pays dénommés 'Dragons'.

La Commission fait - convenons de sa bonne foi – un constat simple et de toute apparence, incontestable : le régime de préférences a échoué (« *Cotonou failed, no transformation, no added value* » c'est encore le Commissaire Mandelson qui parle).

Cette assertion appelle quelques observations :

- sur les effets pernicious, voire pervers de mécanismes d'intervention et de soutien, contenus dans la Convention de Lomé, et qui ont figé des économies du Sud autour de monocultures d'exportation, à une époque où les économies du Nord avaient grand besoin de ces matières premières ;
- sur la dégradation des indicateurs économiques et sociaux qui n'ont cessé de se détériorer à partir des politiques d'ajustement structurel imposées par le FMI, dont la Direction générale est assurée depuis 1944, au temps où le monde était découpé en empires, et jusqu'à ce jour par un ressortissant de pays européen ;
- sur le désarmement budgétaire et fiscal imposé par la Banque Mondiale et le FMI et donc la raréfaction des ressources publiques pour les politiques régaliennes (Education, Santé, sûreté intérieure du territoire, sécurité aux frontières...)
- sur l'absence de police financière internationale contre les 'Fonds Vautours' qui assiègent les Etats, donc la Puissance publique et ses capacités régulatrices ;
- sur l'absence de contrôle en amont des fonds considérables du Sud dans les banques d'Europe, fonds sur lesquels il serait bienvenu que l'U.E. exigeât des règles d'origine et s'appliquât à en exercer la vérification aussi rigoureusement que sur les tomates des petits producteurs du Sahel ;
- sur les bruyantes et chaleureuses démonstrations d'amitié et de fraternité avec des chefs d'Etat auprès desquels il serait bienvenu d'appliquer quelques clauses des Conventions portant sur l'Accord politique et quelques déclarations bavardes sur la gouvernance ;
- sur la part des dotations européennes qui reviennent en Europe par le biais des cabinets d'Etudes, des officines d'experts, des sociétés de transport, des fournisseurs d'équipements, et même, restés au Sud, d'alliés autochtones ou

allogènes qui, par intérêt ou par aliénation, servent de sentinelles au maintien de ces dispositifs de transfert.

Cette assertion appelle donc ces observations et mérite au moins un diagnostic commun. Dont le postulat premier consistera à prendre acte que les lignes de clivage ne sont pas strictement géographiques. Elles traversent des camps. Ceux où se regroupent les bénéficiaires d'activités épiphytes ou parasites, la supériorité d'édicter les règles, le poids persuasif des fonds, avec en forces supplétives, servant à la fois d'exutoire et d'alibi, la prévarication. Et ceux où se retrouvent les intimations à l'efficacité, l'effort quotidien laborieux et souvent infécond, le mirage d'une incorporation par le revenu à la grande communauté humaine qui s'éduque, se nourrit, se loge, se soigne et se cultive. Ces lignes ne passent pas entre le Nord et le Sud, elles zigzaguent à l'intérieur de chaque pays, ponctuées par la contestation, l'incompréhension, la suspicion, la rancœur.

Et pour finir :

Des PMA qui signent des Accords intérimaires moins favorables que leur statut actuel, une meilleure performance

Un dispositif déjà sophistiqué qui s'enrichit de complexité au fur et à mesure que le scénario théorique est mis en pièces

### **Comment lever ces malentendus-là ?**

Répondre clairement à la question de savoir s'il s'agit, selon Cotonou, d'Accords pour le développement ou, selon la Commission, d'Accords de commerce. C'est à la Puissance politique de trancher, en l'occurrence, au Conseil Européen.

Quels qu'ils soient, si ces Accords doivent être de partenariat, ils doivent admettre quelques présupposés :

- que les pays du Sud sont des pays normaux, pourvoyeurs du meilleur et du pire, comme ailleurs ;
- qu'ils ont acquis des expertises dignes d'attention et de considération, d'autant que ces connaissances ont été acquises soit dans les meilleures universités ou écoles des pays ACP, soit dans des écoles et universités de pays du Nord (Europe, Canada, Etats-Unis), et que celles et ceux qui les détiennent ont pour atout précieux de connaître les univers culturels, économiques et cognitifs Sud et Nord de l'intérieur ;

- que les sociétés civiles de ces pays sont de mieux en mieux organisées et capables de participer à la formulation des stratégies nationales et régionales ;
- que l'intérêt d'une ressource stratégique (ex. l'uranium, le pétrole...) ou l'inquiétude que suscite la structuration de filières sensibles (organisations paysannes...) ou la construction de contre-pouvoirs civiques ne justifient pas des accommodements dont l'effet principal est de décomposer la base démocratique sur laquelle peut reposer le Développement ;
- que la matière première du partenariat est le respect mutuel, qui ne s'exprime pas que par le protocole, mais surtout par la présomption de bonne foi (de part et d'autre) et l'estime, fût-elle critique, envers les rationalités qui sous-tendent les positions en présence.

La condition préalable est de convenir que ces relations participent de la construction d'un destin solidaire dans un espace commun.

- (1) Le Club de Paris a été fondé en 1956. Il réunit les Représentants des 19 pays créanciers les plus puissants. Il siège à Bercy, au Ministère français des Finances. Le Club de Rome, créé le 8 avril 1968, regroupe des universitaires, économistes et industriels de 53 pays fondateurs et aujourd'hui de plus de cent vingt pays. Travaillant sur des sujets d'envergure planétaire dans une perspective pluridisciplinaire et à long terme, il s'est rendu célèbre par son premier rapport en 1972 intitulé « Halte à la croissance ? », qui a sensibilisé l'opinion mondiale aux limites écologiques de la croissance économique et démographique. Cette fondation reste basée à Hambourg en Allemagne.
- (2) Propos tenus lors de l'entretien à la Commission de Bruxelles le 4 juin 2008. Traduction libre de « These are Trade agreements, not Trade element in agreements. Honest trade for development purposes »
- (3) Traduction libre de « The Ministers have done so not because the EU has forced them to, or because of an external constraint or deadline, but because they recognise that EPAs support their regional objectives »

**CHAPITRE 3 : QUELS PEUVENT ETRE LES LEVIERS DONT  
DISPOSE L'UNION EUROPEENNE POUR ENCOURAGER  
LES ACP A POURSUIVRE LES NEGOCIATIONS EN VUE  
D'APE COMPLETS ET REGIONALISES ?**

## **A- LES INSTRUMENTS INSTITUTIONNELS OU OPERATIONNELS**

### **I-Le Conseil de l'Union Européenne**

Il est l'organe de décision, dépositaire de la légitimité politique. Il a fait des Déclarations constantes pour rappeler l'esprit de l'Accord de Cotonou, la priorité de la coopération pour le Développement, la modulation du rythme de libéralisation en fonction de l'état de solidité des économies des pays ACP, l'ajustement aux règles de l'OMC sans secousses inutiles, et lors de sa dernière réunion de mai 2008, il a appelé à plus de « *flexibilité* » dans les négociations. Le Conseil devrait réévaluer le Mandat de négociation qu'il a confié à la Commission, au regard de l'Accord de Cotonou et de sa propre vision qui s'est enrichie de la prise en compte des difficultés surgies durant ces dernières années de négociation. Il pourrait, conformément à ses déclarations constantes, réintroduire l'objectif de Développement et le moyen de Coopération dans le Mandat, et de ce fait rééquilibrer entre les prépondérances du Commerce et du développement.

La Commission ne devrait pas y opposer d'objections, savante elle-même mieux que toute autre institution, des obstacles objectifs et politiques qui se sont dressés sur la route des négociations et de la signature d'APE complets et régionalisés prévue avant le 31 décembre 2007. Au Sommet de Lisbonne avec les Chefs d'Etats africains en décembre 2007, justement, le Président de la Commission José Manuel Barroso déclarait « *qu'il y aurait une possibilité de réviser les dispositions des Accords de partenariat économique signés entre les deux parties au cours de ces quelques derniers mois* ». La presse a commenté : « Conscient que des questions commerciales étaient devenues une principale source de frictions entre les pays africains et leurs anciens maîtres coloniaux, le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a tendu un rameau d'olivier en décembre ».

### **II-L'Assemblée Paritaire ACP/UE**

Organe réunissant les Ambassadeurs de tous les pays membres, elle est l'espace permanent de discussions et d'échanges. Dynamique, composée d'Emissaires permanents des pays ACP ayant une très bonne connaissance des univers et des codes de l'UE et des ACP, et une très

bonne maîtrise technique des APE, cette Assemblée paritaire peut s'avérer un partenaire précieux, autant rive européenne que rive ACP, pour défaire des nœuds d'incompréhension dans les négociations.

### **III-Le Parlement Européen**

Il a acquis des pouvoirs nouveaux en co-décision. Dépositaire de la légitimité du suffrage universel dans tous les pays européens, il s'est engagé avec constance dans la compréhension et le suivi des négociations. Questions écrites et orales, auditions en Commission Développement et Commission Commerce international, conférences de presse, articles, projets de Résolution, son activité fut à la mesure des enjeux.

Il devrait pouvoir exercer un contrôle sur l'exécution du FED. Pour cela, il faudrait que le FED soit budgétisé. C'est une demande récurrente de la part du P.E. Parmi les incidences de cette budgétisation, il est raisonnable de prévoir une amélioration des critères d'éligibilité des projets et programmes au FED et une réduction des contestations. La programmation pluriannuelle du FED doit cependant être maintenue.

### **IV-Les parlements nationaux**

De part et d'autre, côté européen et côté ACP, ils doivent être inclus dans le processus le plus en amont possible. Les Parlements nationaux européens seront appelés à ratifier les APE. Ils auraient dû y être associés autrement que par la simple ratification de l'Accord de Cotonou. La Délégation à l'Union Européenne de l'Assemblée Nationale française s'en est préoccupée et a confié, fin 2005, un rapport à Jean-Claude Lefort, Député. Ce rapport remis le 26 juillet 2006 présente en panorama et en détail l'historique, le contenu et les risques des APE pour les pays ACP et particulièrement pour les plus vulnérables.

Ces APE, s'ils sont signés en l'état ou quelque peu amendés, vont bouleverser en profondeur l'économie et la vie des centaines de millions d'habitants des pays ACP. Il convient de s'assurer que les Parlements nationaux les auront validés. La forte implication récente de la société civile et du secteur privé constitue d'ailleurs un paramètre que les Gouvernements de part et d'autre auraient tort de négliger, car ce qui n'aurait pas été pris en compte avant signature s'imposera au centuple après.

## **V-La stratégie européenne sur l'intégration régionale et le Développement**

En septembre 2008, la Commission présentera une **Communication sur l'intégration régionale et le développement des pays ACP**. Les Conclusions du Conseil se préparent au niveau des groupes de travail ACP et CODEV. Les thématiques traitées seront :

- l'état des lieux de l'intégration régionale (contexte économique global, engagement des pays ACP envers les regroupements régionaux, relations UE-ACP)
- les défis de l'intégration régionale
- les objectifs en termes de politique de l'UE de soutien à l'intégration régionale
- les différentes approches possibles pour soutenir le processus (élimination des barrières au commerce, coordination politique et coopération pour le développement durable)
- la contribution de ces différentes approches aux objectifs de l'UE.

Cette Communication et les Conclusions du Conseil qui se préparent déjà (réunion du 4 juin 2008) seront présentées sous présidence française. Il y a opportunité pour un message politique fort.

## **VI- La lettre de Pascal LAMY, Directeur Général de l'OMC**

Répondant aux Négociateurs en chef de la CEMAC qui l'ont interrogé par lettre datée du 11 avril 2008, le Directeur de l'OMC dans une réponse datée du 13 mai et parvenue le 2 juin, ayant rappelé que tenu par l'article VII à la plus stricte impartialité, il ne lui revient pas d'interpréter les textes de l'OMC, cette compétence étant réservée au Conseil Général, il précise que 'l'essentiel des échanges' n'a jamais fait l'objet d'une interprétation formelle de la part du Conseil Général de l'OMC, l'organe suprême. Il indique que certains membres considèrent que cette expression est quantitative, mais que d'autres membres pensent que ce concept a également une valeur qualitative. *« A ce jour, ajoute-t-il, aucun litige n'a eu à interpréter 'l'essentiel des échanges'. La pratique varie, comme le prouvent les douze derniers Accords de libre échange notifiés à l'OMC »*. Cette notion 'essentiel des échanges' sur laquelle repose la proposition de la Commission d'une libéralisation de 80% de l'économie des pays ACP, est la principale pomme de discorde entre les parties.

## **VII-Les grands évènements relatifs au développement**

Assurant la présidence de l'Union Européenne, la France sera au premier plan lors des 3 prochaines grandes conférences relatives au développement :

- **Le High Level Forum (HLF-3) sur l'effectivité de l'aide, à Accra (Ghana) du 2 au 4 septembre 2008**

- **Le UN High Level Event sur les OMDs à New York (USA) le 25 septembre 2008**

- **La Conférence Internationale sur le financement du développement à Doha (Qatar) du 29 novembre au 2 décembre 2008.**

Ces 3 grands événements sont actuellement activement préparés par la Présidence (PFUE) et la Représentation française. Ils seront l'occasion de prises de position décisives pour l'orientation des futures négociations. Le message politique peut fortement affirmer le respect des engagements de l'UE envers les pays en développement.

Les Conclusions du Conseil relatives aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, adoptées le 27 mai 2008, base de discussion pour le Conseil Européen des 19 et 20 juin 2008 pourront être avantageusement utilisées en référence.

## **VIII-Le sommet Europe Afrique**

Lancé à Lisbonne en 2007, il tiendra sa deuxième édition en 2008 à Paris le 20 Octobre 2008. Au titre de la Présidence européenne, la France pourrait prolonger ce Sommet par une **Conférence internationale UE/ACP**, associant, au-delà de l'Afrique les groupes Caraïbes et Pacifique, afin de réfléchir ensemble à l'avenir de cette relation privilégiée, dans une économie qui se mondialise, rendant la multipolarité plus nécessaire que jamais. Cette Conférence traiterait des grandes problématiques de l'évaluation, côté ACP d'un quart de siècle de coopération à travers les Conventions de Lomé ; Un Droit international pour la sécurité alimentaire basé sur le Droit à l'alimentation et les 19 Directives adoptées par tous ces pays au sein de l'ONU en 2004 ; Quel partenariat UE/ACP, quelles responsabilités partagées, quel projet géopolitique de solidarité.

## **B – LES INSTRUMENTS FINANCIERS (PRESENTATION? EXAMEN? CRTITIQUE? SUGGESTIONS)**

### **I-Le FED**

Le 10<sup>ème</sup> FED couvre la période 2008-2013. Les Fonds Européens de Développement. Le premier FED créé en 1957 sous le régime d'association pour 22 pays africains qui, en majorité appartiennent à l'Union française, s'élevait à l'équivalent de 569 millions d'euros. La Communauté Economique Européenne comptait alors 6 pays. Les FED accompagneront la mise en œuvre des Conventions suivantes, de 1963 pour Yaoundé I à 1990 pour Lomé IV. Lomé IV bis, dont la validité court de 1995 à 2000, sera exécuté avec le 8<sup>ème</sup> FED d'un montant de 13 milliards d'euros pour 70 pays ACP et 15 pays européens. Le 9<sup>ème</sup> FED adopté avec l'Accord de Cotonou s'élevait à 14 milliards d'euros pour 77 pays ACP et 15 pays européens. Sa validité a été prolongée jusqu'en 2007. Le 9<sup>ème</sup> FED n'est pas totalement consommé mais des programmes sont en cours d'exécution pour la totalité du Fonds. Le 10<sup>ème</sup> FED couvre la période 2008-2013 et s'élève à 22 milliards d'euros, dont 21 966 milliards octroyés au Groupe des Pays ACP et répartis comme suit :

- 17 766 milliards pour le financement des PIN des Etats ACP et des PIR (en coopération régionale et inter régionale)

- 2,7 milliards pour le financement de la coopération intra-ACP et la coopération inter régionale. Cette enveloppe comprend le soutien structurel aux institutions conjointes (CDE, CTA et APP) et l'assistance pour les dépenses opérationnelles du Secrétariat ACP

- 1,5 milliards pour financer la Facilité d'Investissement (gérée par la BEI)

Les PTOM disposeront, pour leur part de 286 millions d'euros.

Les orientations des FED sont marquées par le contexte géopolitique des Conventions et les priorités qui, de ce fait, leur sont assignées. Ainsi, les deux premières Conventions de Lomé (1975-1980 ; 1980-1985) sont signées dans un monde bipolaire, sous la guerre froide et les deux premiers chocs pétroliers. Les priorités sont mises sur la construction d'infrastructures pour l'acheminement des matières premières agricoles et minières et le soutien à ces produits d'exportation, ainsi qu'au financement d'équipements publics de pénétration des territoires et

d'installation de bases. Lomé III, signé en 1985, va inclure enfin les notions de respect de la dignité humaine, de droits économiques, sociaux et culturels. Les tensions dans le monde commencent à s'apaiser, et une rationalisation des dépenses va conduire à l'abandon du financement de projets au profit d'une programmation qui concentre les interventions par secteur d'activité. Lomé IV en 1990 est signé et exécuté dans un monde débarrassé de l'équilibre de la terreur, par la Perestroïka et la Glasnost de Mikhaïl Gorbatchev et la chute du mur de Berlin, mais aussi par le début de propagation des conflits de moyenne intensité. Le respect des droits de l'homme va s'installer sérieusement dans les clauses de la Convention. Lomé IV bis en 1995 est encore plus exigeante sur les principes démocratiques et l'Etat de droit. L'Accord de Cotonou, par contre, est imprégné dans son noyau dur de la théologie de la mondialisation et de la prospérité pour tous. Cet Accord de Cotonou a cependant, plus que toutes les Conventions qui l'ont précédé et bien plus que les APE, inclus dans les consultations les acteurs non étatiques du secteur privé et de la société civile, aussi bien en Europe que dans les pays ACP. Le rétrécissement du champ de négociation pour les APE est donc d'autant plus flagrants, et peu conformes aux nombreux articles de l'Accord de Cotonou (notamment 6, 7 et 8) qui recommandent d'associer les structures et organisations du secteur privé et de la société civile.

Les Perspectives financières, le cadre financier pluriannuel, l'Accord interne relatif au financement des aides de la Communauté et le règlement d'application pour le 10<sup>ème</sup> FED ont été adoptés selon les procédures et calendrier prévus, de décembre 2005 à mai 2007. Les critères d'attribution de l'aide ont été adoptés par la Commission le 1<sup>er</sup> août 2007 et le 30 octobre, elle a arrêté les décisions relatives à l'attribution de l'aide pour les PIN. Le 10<sup>ème</sup> FED pour la coopération avec les ACP et les PTOM, comme les précédents, est constitué d'un Comité de Représentants des Etats membres (le Comité FED) et d'un Comité auprès de la BEI (Comité de la facilité d'investissement). Le FED comprend des PIN (Programmes Indicatifs Régionaux) qui résultent des stratégies nationales définies par les Etats ACP et co-financées par l'Union Européenne, et qui s'appuient sur les Documents de Stratégie par pays (DSP) ; et des PIR (Programmes indicatifs régionaux) qui concernent les pays d'une même région et s'appuient sur des Documents de Stratégie Régionale. Les PIN ont été adoptés par les pays pour la plupart, fin 2007. Ils devraient l'être tous par la Commission pour fin juin 2008 (à l'exception de ceux d'Erythrée, de Fidji, du Nigeria, du Soudan et du Zimbabwe). Les enveloppes des PIR font encore l'objet de discussion, notamment pour la tranche incitative, qui doit provenir des reliquats des 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> FED. (Le PIR est ainsi de 497 millions d'euros

pour l'Afrique de l'Ouest, 160 millions pour l'Afrique centrale, 150 millions d'euros pour la Caraïbe). Les 6 PIR devront être soumis pour adoption au Comité de gestion du FED en octobre ou novembre 2008. Ils comprennent pour la première fois une tranche incitative, de 100 millions par exemple pour l'Afrique de l'Ouest. Le total des PIR est prévu à hauteur de 1,7 milliard d'euros et des pays ACP auraient accepté d'en consacrer 85% à la mise en œuvre des APE dans des domaines essentiels tels que le renforcement des capacités de production, les réformes fiscales, et l'extension des réseaux d'infrastructures régionaux

Le FED étant hors budget, il doit être ratifié par les 27 Etats membres de l'Union Européenne et par 2/3 des Etats ACP. A fin mai 2008, tous les Etats européens avaient déposé leur instrument de ratification et 42 Etats ACP sur les 52 nécessaires l'avaient également fait. Le 10<sup>ème</sup> FED devrait pouvoir entrer en vigueur début juillet 2008. Sous présidence française.

#### **Suggestions :**

1 - S'appuyer sur les études réalisées pour le compte de la Commission par des experts indépendants et par l'ONUDI, pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique Centrale sur le coût du renforcement des normes, de la qualité et des capacités dans l'industrie et qui concluent à des besoins, pour ce seul secteur et ces seules mesures, équivalent à plus de 50% des PIR. Or, les besoins en infrastructures de désenclavement pour acheminer les productions agricoles et en logistiques de communication ou en réseaux électrique pour faciliter les échanges et la circulation sud-sud ne sont pas pris en compte.

2 - Tant que le FED était destiné à accompagner les programmes de coopération pour le développement contenus dans les Conventions, la fixation unilatérale et l'exclusivité des procédures européennes étaient concevables. Avec le 10<sup>ème</sup> FED, les budgets sont destinés, en majorité à compenser les effets de mesures extérieures à la fois aux ACP et aux relations ACP/UE, puisqu'elles trouvent leur source et leur cause première, sinon exclusive dans la conformité aux règles de l'OMC. **Il conviendrait de procéder, sur un mode paritaire, à l'estimation des besoins pour amortir les effets des APE et au calcul des pertes fiscales nettes, compte tenu de l'évidence des pertes brutes et du caractère aléatoire des gains attendus sur le volume, dans des pays peu armés administrativement pour vérifier la répercussion de la suppression des taxes par les distributeurs et privés (ces pays ayant exécuté les consignes du FMI et de la Banque Mondiale, et éliminé le contrôle des prix dans le secteur concurrentiel et le contrôle des changes).**

**3 – Faire droit à la demande du Parlement européen d'une budgétisation du FED pour permettre la procédure de contrôle par le Parlement européen et les parlements nationaux, supprimant ainsi la procédure lourde de la ratification par les Etats. Maintenir cependant la programmation pluriannuelle.**

## **II- L'Aide au Commerce / Aid for trade**

Fin 2005, à la 5<sup>ème</sup> Conférence interministérielle de l'OMC à Hongkong, puis au Conseil d'octobre 2006, le principe d'une Aide au Commerce a été arrêté et traduit dans la Stratégie Européenne d'Aide au commerce adoptée au CAGRE d'octobre 2007. La Commission et les Etats membres se sont engagés à fournir à parité 2 milliards d'Euros annuels à compter de 2010 pour l'Aide au Commerce. La moitié du milliard fourni par la Commission devrait être octroyée à l'aide au commerce des pays ACP, le montant global visant les pays en développement (PED), donc également les pays d'Amérique latine et d'Asie, cet engagement de l'Union Européenne ayant été pris au sein de l'OMC. Le milliard de la Commission devrait provenir du FED. Il a été impossible d'obtenir une réponse claire et définitive de la DG Commerce et de la DG Développement. Compte tenu de la nomenclature de la Comptabilité de l'UE, en l'absence d'autre instrument de financement de l'aide au développement que le FED, il est vraisemblable que ce milliard pour les PED sera prélevé sur le FED, puisqu'il n'apparaît pas à la ligne Pays tiers, la seule autre source possible. Le milliard en provenance des Etats ne s'élève mi-juin qu'à 650 millions d'euros d'engagements déclarés, ce qui contrarie passablement la Commission, qui s'estime désarmée pour convaincre les pays ACP encore récalcitrants, de la réalité de l'effort de l'UE pour endiguer les effets probables des APE sur leurs ressources budgétaires et les grands équilibres de leur économie. La part des Etats sera engagée sur un mode bilatéral, sans transiter par la Commission. Cependant, par le Code de conduite adopté en mai 2007 la Commission rappelle les engagements supérieurs tels que les Objectifs du Millénaire pour le Développement, la cohérence des politiques de développement et l'amélioration de la division du travail et de la complémentarité qui enjoint aux pays de concentrer leurs interventions sur un nombre limité de secteurs, d'adopter des mécanismes de financement conjoints et des formules de délégation de compétences là où les avantages comparatifs d'un donateur sont à valoriser, sous forme de stratégies d'assistance conjointes. La présence des Etats membres est très dispersée et disparate d'une région à l'autre ; leurs instruments d'intervention sont également différenciés avec des règles

d'intervention variées et des statuts juridiques dissemblables (l'AFD pour la France, GTZ pour l'Angleterre, KFW pour l'Allemagne ont des modes opératoires différents). La Commission a mis en place des procédures d'agrément pour rendre éligibles les instruments nationaux pour émarger à l'exécution de l'Aide au commerce. L'AFD a été agréée, la procédure est en cours pour KFW. Il existe des régions où seuls un ou deux Etats membres interviennent et d'autres où ils sont nombreux. Les procédures ayant déjà de sensibles délais d'inertie là où les Etats ont l'habitude d'intervenir, il est aisé d'imaginer les difficultés pour un Etat membre de se lancer dans des aides au commerce dans des pays dont l'environnement juridique, administratif et culturel ne leur est pas familier.

La Commission en est bien consciente qui met les Etats en garde contre les risques que des pays se retrouvent « orphelins de l'Aide au commerce ».

Suggestions : Appliquer à la lettre les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et ses principes de mise en œuvre, à savoir :

- **l'Appropriation** par les pays partenaires et les organisations régionales des stratégies et politiques d'aide au commerce (meilleure implication des acteurs locaux du secteur privé et de la société civile dans la programmation du 10ème FED). Ces pays procéderont ainsi à un mainstreaming, un véritable pilotage à travers des Documents de Stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). **Les APE sont censés reposer sur le principe du partenariat.**

- **l'Alignement** des donateurs sur les stratégies de développement des pays partenaires et utilisation de leurs instruments et procédures. **Ces stratégies doivent exister** pour être mises en œuvre. Elles doivent prévoir l'allocation et la programmation de l'aide au commerce, l'utilisation d'instruments nationaux pour la distribution de l'aide au commerce (soutien budgétaire, programmes d'infrastructure, schémas de facilitation du commerce, soutien des prix dans le domaine agricole, Banques nationales de Développement, accompagnement des petites structures du secteur privé etc.). Des dispositifs existent pour permettre d'inclure cette Aide au commerce dans des fonds spécifiques : au plan régional, le Fonds COMESA, mis en place pour accélérer l'intégration régionale de la région Afrique de l'est et du sud, est opérationnel depuis novembre 2006 ; il en est de même pour le Fonds pour le Partenariat EAC, en Afrique de l'Est, ou les instruments panafricains créés par la Banque Africaine de Développement.

- **l'Harmonisation** réelle et efficace des interventions des pays donateurs.

- **l'obligation de résultats (Managing for results) et le renforcement de la responsabilité mutuelle** : un suivi doit être assuré durant toute la période de mise en œuvre des APE, à partir

d'indicateurs validés conjointement pour évaluer le progrès. Prévoir des procédures efficaces de déclenchement d'une **clause de sauvegarde** si les signaux d'alerte l'exigent. **Ne pas exclure la révision des Accords eux-mêmes.**

- **La division du travail**, telle que préconisée par le Code de conduite, devrait donner lieu à un diagnostic commun et à l'élaboration d'indicateurs d'évaluation de l'efficacité de chaque instrument d'exécution. Des **Task Force de Préparation Régionale (TFPR)** ont été mises en place pour faciliter le processus de négociation des APE entre les différentes parties ; elles sont composées d'experts et de représentants du développement pour chaque partie ; elles pourraient servir d'appui pour mieux articuler les actions liées aux APE et celles de la coopération au développement.

### **III-Les Paquets Régionaux d'Aide au Commerce**

Il s'agit d'une initiative de la Commission. Ces PRAC sont encore en phase d'élaboration et associent normalement les Etats membres, dont aucun n'a arrêté de calendrier. La France a mis en place une cellule chargée de définir sa stratégie d'aide au commerce, afin d'ajouter une capacité prédictive à l'efficacité actuelle de son Aide, exclusivement effectuée sous forme de prêts via l'AFD. Cette stratégie devrait être définie et validée pour septembre 2008.

Une réunion de TFPR a eu lieu le 27 mai avec la Région Afrique Centrale. Il a été question de constituer des Fonds Régionaux APE ( FORAPE: pour l'Afrique Centrale). Elle n'a pas donné lieu à un Communiqué de presse, les divergences entre les parties étant trop grandes. Des réunions doivent avoir lieu en juin avec les Régions Pacifique et Caraïbes. Les Fonds Régionaux pour les APE ne génèrent pas de ressources nouvelles. Selon les déclarations de la Commission, ils seraient abondés par l'Aide au commerce.

**Suggestions** : Ces discussions vont se poursuivre sous présidence française. Il conviendrait de formaliser le contenu et le fonctionnement de ces fonds, qui seraient alimentés par le PIR et l'Aide au Commerce, avec des procédures des pays utilisateurs et des évaluations conjointement validées. **Cette étape permettrait d'impulser une nouvelle dynamique sur l'engagement des Etats membres à contribuer à hauteur cumulée d'un milliard d'euros à l'Aide au commerce.** Faute de quoi les discussions conduites par la Commission sur cette Aide, dont déjà probablement par discrétion il n'est jamais spontanément précisé que le milliard de la Commission concerne l'ensemble des PED et pas seulement les ACP, ces discussions n'auront été qu'un marché de dupes.

#### **IV-L'Instrument de Coopération au développement**

L'ICD est l'un des 8 instruments principaux de financement européen, issu de la rationalisation des outils tarifaires et financiers décidée fin 2006. est doté d'un budget de 16 milliards d'euros pour la période 2007-2013. Il est destiné, comme le FED, à financer l'Aide au développement. Les pays bénéficiaires sont organisés en 5 zones géographiques, dont ne font pas partie les ACP. Par contre, les pays éligibles au FED (ACP et PTOM) peuvent élargir aux programmes thématiques. Ces thèmes concernent la mise en œuvre des OMD, la gestion durable des ressources en eau et les technologies durables énergétiques, **l'assistance des pays et régions partenaires dans le domaine du commerce et de l'intégration régionale.**

#### **V-Le solde PAC**

La Commissaire à l'Agriculture et au développement rural, Madame Mariann FISCHER BOEL a déclaré le 25 mai à Maribor, en Slovénie, *"Il faut voir dans quelle mesure on peut transférer de l'argent de l'agriculture européenne vers les pays moins développés pour l'achat de semences ou d'engrais ou pour financer des programmes de micro crédit. Il faut montrer qu'on a la volonté d'aider ces pays"*.

La Commissaire ne fait pas là une déclaration de charité, mais de bons principes valables pour tous et de bonne gestion, puisque ces disponibilités sur la PAC, qui s'élèveraient à 1 milliard 200 millions d'euros, ne peuvent être dépensés au titre de la PAC, compte tenu du niveau des prix sur les marchés agricoles. Du fait de la hausse des prix des produits agricoles dans le monde, l'UE a moins besoin de subventionner ses exploitants, pour garantir des tarifs minimum ou les aider à exporter, ce qui dégage des surplus budgétaires par rapport à la programmation qui avait été faite.

**Ce redéploiement est donc financièrement possible, moralement correct et techniquement réalisable.** Il est extrêmement compliqué de passer d'une rubrique à l'autre dans la comptabilité communautaire. Et dans ce cas d'espèce, il faudrait pouvoir passer de la Rubrique 2 à la Rubrique 4. L'exercice est difficile, il n'est pas impossible. **Il y eut un précédent, d'équivalente importance stratégique : pour débloquer le projet GALILEO,**

**l'Union Européenne a transféré 1 milliard 700 millions d'euros entre ces deux rubriques par redéploiement d'un solde de la PAC.**

## **VI-La Banque Européenne d'Investissement**

Instituée par le Traité de Rome et fondée en 1958, la BEI est l'Institution financière de l'UE. Elle a mission de contribuer à l'intégration européenne et au développement des régions défavorisées. En 1994, le FEI (Fonds Européen d'Investissement) est créé pour soutenir le développement des petites et moyennes entreprises en forte croissance. La BEI est l'actionnaire majoritaire et l'opérateur du FEI. La BEI est appelée à favoriser les infrastructures transeuropéennes et la protection de l'environnement. Le capital de la B.E.I., souscrit par les États membres de l'U.E. s'élève à plus de 164,8 milliards d'euros. La BEI gère un portefeuille de valeurs deux fois supérieur à celui de la Banque Mondiale. Les objectifs que lui ont assignés les Gouverneurs pour la période 2007-2009 sont :

- la cohésion économique et sociale dans l'UE élargie;
- le soutien aux petites et moyennes entreprises, ainsi qu'aux entreprises de taille intermédiaire;
- la protection et l'amélioration de l'environnement, y compris les changements climatiques et les énergies renouvelables;
- la mise en oeuvre de l'initiative « Innovation 2010 » ;
- le développement des réseaux transeuropéens et de leurs réseaux d'accès;
- la promotion d'une énergie sûre, compétitive et durable

Depuis quelques années, la BEI intervient de plus en plus dans des Pays en développement. Il ne semble pas qu'elle s'impose les mêmes contraintes que celles qui sont exigées en Europe, notamment au titre des normes sociales et environnementales. Alors qu'elle est normalement liée par les normes européennes. Ainsi a-t-elle fait l'objet de sérieuses critiques pour sa participation à des opérations industrielles très controversées, tels que le projet minier de Tenke Fungurume en République Démocratique du Congo. Il apparaît que ses financements vont quasi exclusivement à de grandes entreprises transnationales ou à des filiales de droit privé d'entreprises européennes.

**Suggestion** : Puisque la BEI s'est dotée d'une activité de Banque de Développement à travers sa participation à des opérations et programmes en Afrique et en Amérique latine, la mobiliser pour des prêts sur des programmes de Développement dans les pays ACP. Les critères de décision ne seraient plus comme cela semble actuellement le cas pour ses interventions dans les pays du Sud réduits à la rapidité du retour sur investissement, mais au respect des normes sociales et environnementales (et non plus comme l'indiquent certains documents de la Banque « en fonction des conditions locales »), et en priorité sur la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement. Elle contribuerait ainsi, en symétrie avec ses missions en territoire européen, à l'intégration régionale et au renforcement du tissu économique constitué majoritairement de petites entreprises. Les structures consulaires et professionnelles d'encadrement de ce secteur privé en consolidation constitueraient ses partenaires de sécurité.

**CHAPITRE 4: COMMENT FAIRE EN SORTE QUE CES ACCORDS  
VIENNENT A L'APPUI DES DYNAMIQUES D'INTEGRATION  
REGIONALE EN COURS ET QU'ILS SOIENT REELLEMENT  
PORTEURS DE DEVELOPPEMENT ?**

## **A– RENFORCER LES DYNAMIQUES REGIONALES**

### **I- Etat des lieux**

L'intégration régionale est un processus volontaire et volontariste, pas coercitif. La conception de l'intégration régionale qui prévaut dans les négociations sur les APE s'appuie sur la nécessité d'élargir les marchés pour induire des économies d'échelle, et de les harmoniser afin d'attirer des entreprises étrangères et de faciliter les investissements.

L'intégration régionale en cours sur le continent africain est en réalité, très morcelée. Se superposent des régions constituées selon l'objectif : des unions douanières avec tarif extérieur commun ; des unions de filière (ex. : le coton) ; des regroupements politiques ; des associations historiques. Une quinzaine de configurations régionales peuvent être recensées. Leurs contours sont extrêmement variables. L'Union Africaine qui s'est fixé à terme l'objectif d'un Marché Commun Africain encourage les régions à rationaliser leurs contours et missions. Voir les illustrations.

### **II- L'impact des Accords intérimaires et des APE**

Les Accords intérimaires fragilisent les dynamiques régionales. Ils créent des perturbations dans les unions douanières, ils instituent de fait de nouveaux régimes au sein d'une même région, les accords étant à clauses variables d'un pays à l'autre. Ils ébranlent la solidarité au sein des régions, en singularisant les pays que la forte dépendance aux exportations agricoles à destination de l'Union Européenne a conduits à signer des Accords intérimaires pour ne pas être pénalisés en janvier 2008. De ce fait, ils fragilisent la cohésion régionale, déjà compliquée à maintenir par la coexistence de PMA et de PRI (pays à revenu intermédiaire). Les Communautés régionales se retrouvent confrontées à plusieurs régimes d'accès aux marchés, à des règles d'origine différentes, au gel du cumul et à une forte mobilisation de moyens et de compétences pour faire face aux effets inédits de la cohabitation d'au moins trois régimes différents : TSA pour les PMA, SPG pour les non-PMA n'ayant pas signé d'Accords intérimaires et Accords intérimaires, différents dans la plupart des cas, donc autant de régimes que de pays signataires. En fragmentant les régimes commerciaux et douaniers, les Accords intérimaires desservent incontestablement l'intégration régionale. Alertée par les

Négociateurs, la Commission Européenne en a convenu et différé l'exécution de certaines mesures jusqu'à la signature d'APE, sous réserve de respect de la clause de rendez-vous (ex. : juin 2009 pour la Cote d'Ivoire et le Ghana au sein de l'Afrique de l'Ouest).

Les APE complets et régionalisés eux-mêmes, s'ils avaient été conclus ou s'ils l'étaient en l'état, ne servent pas l'intégration régionale. D'une part parce que la configuration des régions de négociation ne correspond pas à la dynamique d'unification en cours. En Afrique centrale, la CEMAC qui dispose d'un TEC a dû s'ouvrir à la République Démocratique du Congo et à Sao Tomé et Príncipe, ce qui les contraindra à ajuster très vite leurs régimes commerciaux et douaniers, et leurs listes de produits sensibles. En Afrique de l'Ouest, l'UEMOA dispose d'un TEC mais elle est associée à la CEDEAO qui n'en dispose, et le Nigeria constitue un partenaire dont le poids démographique et économique et les revendications tarifaires rendent les choix déterminants pour les équilibres régionaux. En Afrique australe, l'Afrique du Sud, son poids et son TDCA produisent des effets similaires. Dans la Caraïbe, la CARICOM dispose d'un TEC et le CARIFORUM a associé aux négociations la République Dominicaine avec laquelle les autres pays devront ajuster leur régime douanier résiduel, en plus de Bahamas hors TEC et de Haïti n'ayant pas ratifié el TEC. Les effets sont d'inégale importance selon les régions. Il est possible que ces contraintes extérieures accélèrent l'intégration régionale, il est probable que le prix à payer sera élevé en termes d'inégalités, d'exclusions et de recrudescence de la pauvreté. De non-paiement récidiviste du salaire des fonctionnaires, d'aggravation de la petite corruption de nécessité.

Le contraire de l'harmonisation affichée comme objectif des APE.

### **III- Le nerf de la guerre**

Les organisations d'intégration régionale se pourvoient généralement en ressources par des mécanismes assis sur la valeur des importations, la TCI et la CCI pour la CEMAC et la CEEAC de l'Afrique Centrale. S'y ajoute la forte préconisation par la Commission de la baisse par les Communautés régionales du taux plafond du TEC de 30 à 20% là où il atteint ce niveau. Le démantèlement tarifaire entraînera une suppression de ces recettes. Il est inconcevable qu'une Communauté régionale survive à la pénurie budgétaire. La Commission propose deux alternatives : une fiscalité intérieure en remplacement de la fiscalité de porte. Deux difficultés en entrave l'effectivité : la TVA qui, lorsqu'elle existe en Afrique est souvent à un seul taux d'environ 18%, est là comme ailleurs un impôt injuste qui détériorera un peu

plus le pouvoir d'achat des catégories modestes et moyennes. Les capacités d'Etat de récupération du produit de cette taxe auprès des percepteurs primaires que sont les commerçants sont à améliorer. Elles doivent l'être, incontestablement. Elles ne le seront pas par magie. La deuxième solution proposée par la Commission est non la compensation mais une participation à l'effort d'absorption de l'impact fiscal net (IFN). Cet IFN qui n'a pas fait l'objet de définition lors des négociations, s'entendrait comme la perte de recettes fiscales finales après la compensation mécanique qu'induirait l'accroissement du volume de la consommation du fait de la baisse des prix. C'est l'hypothèse retenue par l'étude effectuée sur le Mali et les translations faites sur le Bénin. Cette hypothèse repose sur deux postulats assez peu vraisemblables : 1) les distributeurs répercuteraient systématiquement la suppression de la taxe d'importation ; 2) l'Etat a les moyens administratifs, techniques et judiciaires de faire respecter la baisse des prix, y compris à des commerçants qui expliquent qu'il s'agit d'anciens stocks, donc incluant d'anciennes taxes. Or, dans pratiquement tous ces pays, les consignes du FMI et de la BM ont conduit les Etats à renoncer aux instruments de contrôle des prix, y compris sur les denrées de première nécessité. A supposer qu'il soit indispensable de supprimer toutes ces taxes, pour que les mesures d'accompagnement ne se transforment pas en mesures de poursuite, il faut soit prévoir des délais, soit commencer par la restauration de ces capacités de contrôle.

Par ailleurs, l'instrument financier de coopération au service de l'intégration régionale, le PIR, sera consacré à hauteur de 75 à 80 % aux FORAPE (Afrique centrale), les fonds régionaux pour les APE. Ces PIR qui finançaient jusqu'alors des projets et programmes d'intégration régionale seront donc dérivés vers l'amortissement des impacts des APE. Le contraire du renforcement énoncé.

#### **IV- Les voies possibles**

**Clarifier** les raisons de la négociation à l'échelle régionale, afin d'en déduire les contours, le contenu et le rythme des Accords et de leur application, conformément à la recommandation réitérée de flexibilité formulée par le Conseil de l'Union Européenne.

Convenir que l'Institution d'intégration politique du continent africain est **l'Union Africaine**. Et même s'il est évident que les Communautés régionales constituent le bon étage pour des politiques économiques communes, l'Union Africaine est un partenaire de surplomb, l'homologue de l'Union Européenne et qui devrait être incluse dans les discussions. Cette

parité fournirait par ailleurs une impulsion à cette Institution dont le rôle et l'autorité se sont accrus sur l'ensemble du Continent et l'inciterait à rationaliser elle-même ses conditions d'adhésion et son fonctionnement.

## **B- COMMENT FAIRE DES DES APE DES APED ?**

### **I-Le Développement**

Le Développement non comme talisman ou comme incantation, mais comme amélioration qualitative des conditions de vie, droit à l'alimentation, accès au savoir, droit à la santé et à un environnement non dégradé, égalité de droit entre hommes et femmes, accès à l'eau potable et aux services publics, ce Développement là demeure-t-il un objectif, et la finalité des Accords ? Le Mandat confié par le Conseil de l'Union Européenne à la Commission Européenne est ciblé sur le commerce, et la conduite des négociations par le Commissaire au Commerce est conforme à ce que ce Commissaire définit bien comme un Accord sur le commerce et pas le volet commerce d'un Accord sur le développement. Et lorsque le Président de la Commission José Manuel Barroso affirme à Lisbonne en décembre qu'il faudra faire preuve de souplesse et reconsidérer les accords, le Commissaire au Commerce M. Mandelson fait une explication de texte en disant qu'il ne croit pas que le Président de la Commission ait voulu parler de renégociation, et il précise « *des pays nous pressent déjà à l'OMC sur la conclusion de ces Accords* », comme s'il s'agissait là de la cause première des APE, de leur raison d'être et de leur perspective. Il convient donc, à l'échelon politique, de dire clairement si les APE s'inscrivent dans l'Accord de Cotonou, si l'Accord de Cotonou reste l'engagement réciproque de l'Union Européenne et des pays ACP, ou s'il s'agit, dans ces Accords manifestement d'une autre génération que les Conventions de Lomé, d'abandonner le Développement comme un dangereux mirage et d'inviter les pays ACP à se jeter dans la grande kermesse du libre commerce, en espérant que la prospérité sera la récompense après le tir aux pigeons et le jeu de massacre.

### **II-La contradiction au cœur des APE**

En incluant la clause de la Nation la plus favorisée (NPF) dans les APE, la Commission Européenne place ces Accords en deçà des ACR, les Accords Régionaux en vigueur au sein de l'OMC. Ces ACR constituent une exception au principe général d'application de la clause NPF qui stipule que tout avantage commercial consenti à un pays membre de l'OMC doit automatiquement être élargi à tous les autres Etats membres. L'article XXIV du GATT et

l'article 5 de la clause d'habilitation ouvrent la possibilité d'exceptions, qui se traduisent par l'existence de ces ACR.

Si la clause NPF est maintenue dans les APE, il en découlera que toute concession qu'un pays ou la région accordera à un autre partenaire commercial majeur devra automatiquement être étendue aux pays membres de l'Union Européenne. La marge d'intensification des échanges sud-sud, donc de renforcement de l'intégration régionale mais aussi d'une dynamique générale d'entraînement, s'en trouve annulée. Par ailleurs, les pays seront dissuadés ou empêchés de diversifier leurs activités économiques et leurs partenaires commerciaux. En effet, un pays non ACP dont l'économie est en consolidation et qui ne souhaite pas concéder d'avantages commerciaux à l'Union Européenne, du fait du déséquilibre entre son économie et les économies européennes, n'en concèdera pas non plus à un pays ACP, du fait de l'automatisme d'extension par cette clause NPF.

Le contraire de l'insertion prônée dans le commerce mondial.

Le risque majeur est de les figer en pays producteurs et exportateurs de matières premières, sans valeur ajoutée par la transformation.

### **III-Les mesures pernicieuses**

L'offre d'accès aux marchés européens présentée par la Commission, virtuellement de 100%, prévoit quelques **exceptions** : le sucre et le riz pour une période transitoire. Mais surtout, la suppression des barrières tarifaires n'entraînera aucun bouleversement, les importations des produits en provenance des ACP ne représentent que 3% en moyenne du total des importations européennes et si la Commission fait valoir que ces importations ont augmenté de 16 %, c'est en réalité la moyenne de croissance des importations d'autres provenances. D'autre part, les **barrières non tarifaires** telles que les normes sanitaires, phytosanitaires et autres standards sur lesquels les ACP n'ont ni moyens ni pouvoirs de contrôle, faute de laboratoires agréés par l'Union Européenne, constituent des remparts bien plus efficaces que les tarifs douaniers. Là se trouve une profonde inégalité. La crevette du Bénin, donc les possibilités de croissance et de modernisation de la filière pêche de ce pays, en a déjà fait les frais.

Les quelques dispositifs préférentiels réservés aux PMA pour les inciter à abandonner leurs avantages TSA pour signer des APE, outre les distorsions induites sur la cohésion régionale

signalées plus haut, conforte les PMA dans leur état de grande vulnérabilité au lieu de les inciter à en sortir.

**En définitive, pour avoir intérêt à signer des APE, un Etat doit avoir un bilan de santé caractérisé des exportations vigoureuses ; une élasticité dans ses capacités de production qui lui permette de les accroître et de les diversifier rapidement ; un faible taux d'endettement et de bonnes réserves de change. Une conjonction un peu rare !**

#### **IV-Le désarmement budgétaire et fiscal des Etats ACP**

Le projet d'APE interdit toute augmentation des prix des produits à l'exportation après la signature de l'Accord. Cette disposition présume d'un marché sans houle, de la disparition de toute conjoncture, d'un avenir linéaire et plat, où rien ne bouge ni à court terme, ni pour les siècles des siècles.

Le gel des subventions à l'exportation également préconisé par les APE paraît indolore dans l'immédiat, les pays ACP ayant si peu les moyens de subventionner leur économie. C'est insulter le futur que de supposer qu'il n'arrivera jamais aux pays ACP d'avoir besoin de soutenir une filière ou un secteur, ni d'avoir les moyens de le faire. C'est d'ailleurs, du même coup prédire l'échec des APE comme voie de croissance et de développement. C'est enfin leur refuser un droit que l'Europe, à bon droit, s'est octroyé : celui d'exercer souverainement ses responsabilités d'Etat au regard du droit à l'alimentation de sa population.

Ainsi, après suppression des recettes fiscales douanières qui constituent parfois près de 40% des ressources budgétaires des Etats, les APE vont procéder durablement sinon définitivement au désarmement des Etats et à l'institution de leur impuissance en tant que puissance publique, quelle que soient les situations auxquelles ils seront confrontés. S'il est incontestablement prouvé que des gouvernements laxistes, indifférents, incompétents, prévaricateurs sont demeurés inactifs devant des situations où ils auraient dû agir, il n'est pas recevable que, aveuglement, tout Etat ACP soit démuné de toute possibilité d'initiative, au moment même où les Etats européens réfléchissent au moyen d'endiguer les effets de l'interdépendance ces économies et de la communication entre les sociétés, et de protéger leurs citoyens.

## **V-L'infantilisation des Etats**

L'Accord de Cotonou contient, en son article 96, une clause de non-exécution des engagements financiers en cas de non respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit. Cette clause est bienvenue et n'est contestée par aucune partie. Et ces parties seraient bien avisées de la mettre en exécution dans des conditions d'efficacité (enfin !) ce que devrait permettre le processus prévu par l'article 8 sur le dialogue politique, et de ne plus lui infliger de géométrie variable, selon la présence ou non de ressources précieuses et/ou de bases militaires. Cependant, autant la clause de non-exécution se conçoit dans l'Accord de Cotonou, un accord politique de coopération et de relations privilégiées, autant il paraît condescendant dans un Accord commercial. Les financements du FED étaient, jusqu'à 2007 alloués sans contre-partie. Il s'agissait de dons. Il était légitime que l'Union Européenne décidât unilatéralement de les verser ou de les retenir. Ils s'ajoutaient aux moyens des Etats. Le 10<sup>ème</sup> FED sera consacré à près de 80 % à contenir les effets de mesures que la Commission Européenne demande aux Etats, pour l'instant dans les conditions et au rythme définis par elle seule. A quel titre serait-elle fondée à décider qu'elle suspend le versement d'une dotation destinée à compenser une partie des effets de décisions prises par elle.

La question des Droits de l'homme est une question majeure, qui ne se traite pas au détour d'un chantage financier.

Le soutien à la société civile, à l'opposition démocratique, l'accompagnement dans la mise en place de contre-pouvoirs institutionnels, économiques et civils, le renforcement des institutions multilatérales de surveillance, de médiation et de justice (les Tribunaux Pénaux Internationaux spécialisés, la CPI) sont des moyens permanents et plus efficaces pour protéger collectivement les populations et individuellement les citoyens et veiller au respect des droits de l'homme et au maintien de l'Etat de droit.

## **C-LE DEFI DU DEVELOPPEMENT**

Les populations des pays ACP sont pour la plupart composées de jeunes âgés de moins de 20 ans à 65 %. Les besoins en équipements publics sont considérables et durables. Les tissus économiques sont constitués, à plus de 80% d'Artisans, de TPE (très petites entreprises) et à bien moindres proportions de PME. L'Europe elle-même, faite de vieilles nations industrielles, ne cesse d'amender sa législation pour encadrer et escorter ses Artisans et ses petites structures de production et de services (12% en France, 15% en Italie, 17% en Allemagne). Il n'y aura pas de Développement, pas d'amélioration générale et stable de la qualité des conditions de vie par le miracle du libre commerce. Il n'existe pas un seul exemple, ni dans l'espace ni dans le temps, de pays qui y soit parvenu par ce biais. Des protections ciblées, dosées, réactives ont permis à des économies nationales d'enclencher une dynamique durable de développement. Des Etats affaiblis n'ont jamais pu s'opposer à l'éclosion, à l'extension et à l'expansion des activités interlopes qui se glissent puis s'installent et se répandent dans les interstices du dénuement et du désespoir.

Le droit à l'alimentation, soit le statut particulier à reconnaître au secteur agricole et le devoir des Etats sur la sécurité alimentaire.

Les politiques nationales ou régionales d'Education pour la nombreuse jeunesse de ces pays, sans exclure les filles de l'accès au savoir, ni de droit ni de fait.

Les politiques d'aménagement et de services pour l'accès de tous à l'eau potables.

Les politiques nationales ou régionales d'approvisionnement, de transport et de distribution de l'énergie comme un bien de première nécessité.

Les politiques de santé publique.

Les politiques de préservation de l'environnement et de maîtrise du foncier.

Les politiques de valorisation de richesses naturelles, et particulièrement celles de la biodiversité, les ressources génétiques végétales et animales étant les matières premières du 3<sup>ème</sup> millénaire, et leur protection et celle des savoirs traditionnels et empiriques des populations contre les groupes transnationaux de biotechnologie (agroalimentaires, pharmaceutiques, cosmétiques) et la lucrative industrie du brevet.

La sécurité juridique pour l'économie sociale et solidaire. Créer un cadre favorable à la formalisation de l'économie informelle non criminelle.

Et les budgets correspondants.

Et des obligations de résultats.

Tels sont les objectifs qui doivent être assignés aux APE pour qu'ils deviennent des APED. Adjoindre les moyens contre les efforts. Instaurer une évaluation permanente et une clause de révision.

## **D- POURQUOI LE DEVELOPPEMENT AU SUD ?**

« Le développement peut être compris comme un processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus. » *Amartya Sen*

Des raisons éthiques suffiraient. Des centaines de millions de personnes dans la pauvreté, la précarité, l'ignorance, la maladie, sans qu'il y ait à cela la moindre fatalité et, facteur aggravant, sur des territoires parfois gorgés de ressources naturelles, est-ce humainement supportable ?

Des raisons d'efficacité économique sont peut-être plus audibles.

Parce que l'économie n'est pas une bulle, la mondialisation n'a pas mis que les appareils économiques en interdépendance. Le monde est inextricablement lié et les égoïsmes nationaux ne seront pas saufs à coup de murs, de lois, de Frontex. La solvabilité artificielle créée au sud à coup d'emprunts autogames a boosté l'industrialisation du nord et ses agricultures ; elle a montré rapidement ses limites puis l'épuisement de son efficacité en deux générations. Les désordres générés par ces sociétés transnationales dont les pratiques prédatrices sont révélées, soit dans les prétoires, soit dans des romans écrits sous pseudonyme par ceux-là mêmes qui les pratiquent comme 'L'Affaire totale' de J-P. Vandale, produisent encore des ondes de choc, d'autant que ces pratiques n'ont pas totalement disparu. Une génération d'intellectuels et d'experts natifs des pays ACP, elle aussi en relation avec le monde et liée à des milieux européens armés pour disposer des informations sensibles, rend de plus en plus difficile l'opacité de ces enclaves économiques et financières et la tolérance envers leurs auteurs, nationaux ou étrangers.

Des poches de sud se développent au nord, si l'on définit le sud par le cumul de mauvais indicateurs de revenus, de scolarisation, d'emploi, de santé. Le nord a de plus en plus besoin de comprendre le sous-développement et les processus qui mènent à la pauvreté, et ceux qui en éloignent.

Le Développement durable, énoncé à Stockolm en 1972 et généralisé à Rio en 1992 se décline selon la définition d'Ignacy Sachs en cinq dimensions (qui n'ont rien à voir avec les cinq étapes de W.W. Rostow). La première, la plus importante, combine la pertinence sociale et l'équité des solutions proposées, la finalité du Développement étant toujours éthique et sociale. La seconde dimension du développement concerne la prudence écologique qui prescrit l'internalisation des effets environnementaux des actions économiques, comme frein à la dilapidation des ressources et facteur de transparence sur la vérité des coûts de production

et de transport. La troisième dimension vise l'efficacité économique, qui doit rester instrumentale au regard d'indicateurs macro-sociaux, et non plus seulement de rentabilité micro-économique. La quatrième dimension est culturelle, pour éviter les agressions de modèles exogènes et leurs effets rejet. La cinquième dimension concerne la territorialité afin de rechercher des équilibres spatiaux, les mêmes activités n'ayant pas les mêmes impacts selon leur lieu de réalisation.

Il faut du développement au sud et au nord. Il ne s'agit pas pour les Etats, et moins encore pour les Communautés d'Etats de glisser sur le terrain des associations et des collectivités en finançant des puits, des dispensaires, de petits jardins vivriers. Aussi indispensables que sont ces actions qui, par la pluralité des acteurs assurent un maillage de vastes territoires, la part de la puissance publique est dans la cohésion, l'aménagement, les services et conditions qui permettent « *l'élargissement de la gamme des choix accessibles à chaque être humain* ». (PNUD). Serge Latouche explicite : « Le développement est une mise en œuvre des potentialités propres des sociétés en développement en plus d'une exigence de répartition plus juste des richesses au niveau national et international ». Les travaux de Samir Amin ont lumineusement mis en évidence les effets létaux de l'échange inégal et on appelé très tôt à la 'Déconnexion'.

Le rapport *Défis au Sud*, de la commission Sud propose la définition suivante : « Le développement d'une nation doit se fonder sur ses ressources propres, aussi bien humaines que matérielles, exploitées pleinement pour la satisfaction de ses propres besoins. [...] Le développement doit donc être un effort du peuple, par le peuple, pour le peuple. Le vrai développement est centré sur les êtres humains ».

*«C'est un processus endogène et autocentré d'évolution globale spécifique à chaque société»*  
résume François Partant.

Il est possible et souhaitable d'aller plus loin, de remettre en question les croyances fétichistes sur le Développement, tel qu'il a été poursuivi durant une quarantaine d'années. Et même d'explorer, sans a priori la pertinence du concept de décroissance soutenable. Mais pour ceux dont l'avenir est injustement obstrué, et dont le quotidien est une lutte exténuante pour la survie, essayons le Développement, tel que fécondé par les enseignements de ces trente glorieuses de gaspillage et d'injustices. Plutôt que de couler ensemble sur la même planète, si nous essayions ensemble, du Co-développement pour un éco-développement ?

## **E – LE MODUS OPERANDI ?**

La connaissance du terrain et de ses caractéristiques est disponible. L'expertise également, au Sud et au Nord. Les instruments de mesure du progrès et du bien-être sont déjà conçus pour la plupart et en usage pour certains. Les outils conceptuels aussi. Il reste à recenser, à mettre en contact et faire œuvrer ensemble, à partir de feuilles de route élaborées ensemble et d'observatoires au fonctionnement paritaire.

**Concernant les financements, eu égard aux déclarations de la Commission Européenne sur l'Aide au Commerce et la part des Etats membres invités à fournir dans des opérations bilatérales l'équivalent du milliard d'euros promis par la Commission, une Conférence des bailleurs permettrait de clarifier la réalité des budgets qui seront mis au service de l'exécution des APE.**

**CHAPITRE 5: COMMENT FAIRE EN SORTE QUE LES  
OUTRE-MER PROFITENT DE CETTE NOUVELLE DONNE  
ECONOMIQUE ET COMMERCIALE?**

## **A-LES OUTRE MER FRANCAIS, REGIONS ULTRAPERIPHERIQUE DE L'EUROPE**

Telle est la double dénomination de la Guyane, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, résumés DOM. Les autres Collectivités territoriales, TOM et POM ont un autre statut.

### **I- Quelques éléments de présentation : les quatre départements d'Outre-mer**

Ces territoires situés, trois dans la Caraïbe-Amérique (souvent dénommés DFA pour Départements Français d'Amérique) et un dans l'Océan Indien, sont régis par l'article 73 de la Constitution française. Ils sont donc placés sous le régime de l'identité législative, des aménagements pouvant y être apportés « justifiés par leur situation particulière ». Il ne s'agit donc pas d'une catégorie constitutionnelle spécifique : les DOM relèvent du droit commun.

**1 – La Guyane**, seul territoire continental s'étend sur 91 000 km<sup>2</sup>. Sa population est de 207 000 habitants, soit une densité de 2,29 habitants au km<sup>2</sup>. Cette mesure est très inégale compte tenu du fort enclavement de zones et d'une occupation humaine et sociale d'environ 10% du territoire. D'où une surdensité urbaine et périurbaine et une très large part du territoire occupée par les seules activités économiques clandestines (l'orpaillage illégal) et les négoce interlopes qui en découlent. Cette très large partie du territoire, près de 40%, fait pourtant l'objet d'un statut de protection rigoureuse à travers un Parc amazonien créé par la loi française sur les parcs nationaux. Deux pays lui sont frontaliers, à l'Est le Brésil par ses deux Etats les plus pauvres, l'Amapa et le Para ; à l'Ouest le Surinam appartenant au groupe des ACP et membre de CARICOM et de CARIFORUM signataire d'APE complets. La frontière, de part et d'autre est constituée d'un fleuve, l'Oyapock à l'Est et le Maroni à l'Ouest. Ces deux fleuves sont traditionnellement et historiquement des aires géoculturelles de circulation, d'activités et d'échanges, au point que jusqu'à la fin des années 60, la monnaie en usage dans la vallée du Maroni, y compris côté guyanais français, était le florin surinamien. Depuis une quinzaine d'années, la devise de transaction la plus courante, autant autour de l'Oyapock qu'autour du Maroni est ...le gramme d'or. Le taux officiel de chômage, hors les activités informelles non criminelles, et hors la solidarité familiale non mesurée, est estimé à

29,1 %, soit plus du triple de la moyenne nationale. Les femmes et les jeunes de moins de 30 ans sont les catégories les plus touchées. L'émigration reste forte, motivée par la recherche de formation et d'emploi, principalement en France, mais de plus en plus en diversification de destinations (Martinique, Guadeloupe, Canada, USA, Brésil, Angleterre, Allemagne...). Le taux d'alphabétisation est de 88,5%. La moitié de la population est âgée de moins de 25 ans. L'indice des prix, calculé sur une base 100 en 1998, est de 109,4 en 2006. Bien qu'étant également une ancienne colonie d'esclavage et de plantation, la Guyane n'a pas conservé l'économie agricole de monoculture (cane à sucre), désertée par la vigueur et la durée du marronnage, concurrencée par les espaces forestiers permettant la culture vivrière sur abattis et par la découverte de l'or sept ans après la deuxième abolition de l'esclavage. Les productions émanent principalement de l'agriculture (vivrier, filières bovine, ovine, horticole, rizicole) ; de la forêt (grumes et quelques transformations) ; de la pêche (poissons, crevettes) ; du minier (or ; exploration pétrolière en mer) ; du spatial (programmes Ariane, Vega, Soyouz). Les ressources génétiques végétales et animales liées à la remarquable biodiversité font l'objet d'explorations (et de controverses) pour et par de grands groupes pharmaceutiques et cosmétiques. La structure des exportations est corrélée à ces secteurs, avec une connaissance inégale de leur réalité (exemple : les exportations d'or enregistrées par les services douaniers sont 30 % supérieures à la production déclarée). Les principaux marchés d'exportation sont la France, la Suisse, l'Italie, l'Allemagne, la Martinique, le Suriname, la Guadeloupe. Les importations, majoritairement des hydrocarbures, des produits alimentaires et pharmaceutiques proviennent de la France et de divers pays de l'UE, de Trinité-et-Tobago, de la Martinique et du Japon.

**2- La Martinique** s'étend sur 47 000 km<sup>2</sup>, avec une population de 400 000 personnes, soit une densité démographique de 362,75 hab/km<sup>2</sup>. Elle se trouve dans l'arc Caraïbe, entre Sainte-Lucie au sud et la Dominique au nord, deux pays membres de la CARICOM et du CARIFORUM signataire d'APE complets. Le taux de chômage annuel mesuré au second semestre 2006 est de 25,2%, soit également près du triple de la moyenne nationale française. L'indice des prix à la consommation était de 113,4 en 2006. Les principales productions sont le sucre et le rhum.

**3- La Guadeloupe** est un archipel composé de deux îles principales Basse-Terre et Grande-Terre, les îles Saintes, la Désirade, Marie Galante, Saint Barthélémy, et la moitié de l'île de Saint-Martin (l'autre moitié, Saint Maarten étant sous protectorat hollandais) venant compléter l'archipel. Elle s'étend sur une superficie totale de 1703 km<sup>2</sup> pour 448 000 habitants et une densité démographique de 262 hab/km<sup>2</sup>. La Guadeloupe, dont la situation économique s'appréhende en incluant cette problématique d'archipel, est située entre la Dominique au sud et, au nord Antigua et Barbuda, et Saint Kitts et Nevis, plus proches que Saint-Barthélemy et Saint Martin, et membres du CARIFORUM. Le taux de chômage y est de 27,3% avec les mêmes comparaisons et les mêmes réserves sur l'économie informelle et la solidarité familiale que précédemment. Ses principales productions sont la banane, la canne à sucre, le rhum, le cacao, le café et la vanille. Ses exportations sont essentiellement constituées de l'indice des prix en 2006 était de 115.

**4- La Réunion**, située dans l'Océan Indien, s'étend sur 2512 km<sup>2</sup>, avec une population de 817 000 habitants, soit une densité démographique de 325,43 hab/km<sup>2</sup>. La Réunion qui participe au Forum de l'Océan Indien, est voisine de l'île Maurice et de Madagascar, membres de la Commission de l'Océan Indien, signataires d'Accords Intérimaires. La Réunion se trouve à une heure d'avion de Mozambique et deux heures de l'Afrique du Sud, même s'il n'existe pas de liaisons directes quotidiennes. Le taux de chômage y est de 29,1 au second semestre 2006. Ses principales productions sont la canne à sucre, produits de la pêches et les produits agroalimentaires. Ses exportations sont principalement des fruits tropicaux, de la vanille et de la canne à sucre. Ses importations sont des produits alimentaires et des produits de l'industrie automobile.

Le PIB par habitant des 4 Départements d'Outre mer est estimé à 15 747 euros contre une moyenne nationale française de 28 721 € en 2007. Des disparités existent entre les DOM, puisque le PIB par habitant en 2006 (prix courants) de la Martinique s'élève à 19 050 € contre 16 199 € à la Réunion.

Les PIB des pays voisins vont de 527 \$ (Haïti) à 3 640 \$ (République Dominicaine) pour l'arc Caraïbe et de 4 244 \$ (Surinam) à 6 841 \$(Brésil).

## **II– Quelques repères historiques sur le statut 'communautaire' des 4 DOM**

**A) Le Traité de Rome** : en son article 227 § 2, le Traité prévoit un statut spécifique pour les Départements français d’Outre mer, en ce qu’il reconnaît leur appartenance de fait à la Communauté Economique Européenne, au titre de ce qu’ils sont partie intégrante de la République française, qu’il précise les domaines dans lesquels les règles communautaires leur sont applicables, tout en indiquant qu’ils bénéficieront d’un délai pour se conformer aux autres règles. Le Traité de Rome distingue déjà, sur la base des deux catégories d’Outre mer existant en Droit français : les Départements/Régions, devenus depuis 1992 des RUP (Régions Ultra-Périphériques) ; les autres Collectivités d’Outre-mer (TOM, POM, COM) considérés comme territoires associés.

L’Algérie n’étant pas encore indépendante lors de la signature du traité de Rome, elle est également concernée par cet alinéa 2 de l’article 227 ainsi énoncé :

*« 2. En ce qui concerne l’Algérie et les départements français d’outre-mer, les dispositions particulières et générales du présent traité relatives :*

- à la libre circulation des marchandises ;*
- à l’agriculture, à l’exception de l’article 40, paragraphe 4 ;*
- à la libération des services ;*
- aux règles de concurrence ;*
- aux mesures de sauvegarde prévues aux articles 108, 109 et 226 ;*
- aux institutions,*

*sont applicables dès l’entrée en vigueur du présent traité.*

*Les conditions d’application des autres dispositions du présent traité seront déterminées au plus tard deux ans après son entrée en vigueur, par des décisions du Conseil statuant à l’unanimité sur proposition de la Commission.*

*Les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le présent traité et notamment de l’article 226, à permettre le développement économique et social de ces régions. »*

**B) L'arrêt Hansen** : prononcé par la Cour de Justice des Communautés Européennes le 10 octobre 1978, ce jugement reconnaît une pleine applicabilité du droit communautaire dans les Départements d'Outre mer, en lui adjoignant un délai d'adaptation qui peut être supérieur à 2 ans. Ce jugement se conforme à la lettre et à l'esprit du Traité de Rome. Il se réfère à la Constitution française pour affirmer que selon l'article 73 « *le statut des DOM dans la Communauté est défini en première ligne, par référence à la Constitution française, aux termes de laquelle [...] les DOM font partie intégrante de la République* ». Il reconnaît également le principe de l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des DOM qui peuvent être aménagés pour des raisons justifiées par leur situation particulière. L'arrêt précise à cet effet que « *le Traité de Rome ménageant les plus larges possibilités de prévoir des dispositions particulières adaptées à la situation géographique, économique et sociale particulière des DOM, il reste toujours possible de prévoir des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires* ».

A compter de cet Arrêt, les DOM sont fondés à la fois à émarger aux dispositifs notamment financiers réservés aux Etats membres, et à disposer de mesures dérogatoires (fiscalité, contingentements...) nécessitées par leurs réalités matérielles et sociales.

**C) Les POSEI** : la stabilisation administrative et financière. En 1986 et sous la présidence Delors, la Commission Européenne met en place une cellule administrative chargée de coordonner les mesures spécifiques et le droit commun communautaire s'appliquant aux DOM. Trois ans plus tard, en 1989 est créé le POSEIDOM (Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des Départements français d'Outre-Mer) qui inaugure une série qui s'appliquera plus tard aux Açores, à Madère (Portugal) et aux Canaries (Espagne). Ce programme vise à mieux cibler les besoins des DOM et les interventions de la CEE à travers les Fonds structurels (FEDER, FEOGA, FSE, puis IFOP).

**D) Les RUP** : vers la sécurité juridique. En 1992, par la Déclaration n°26 annexée au Traité de Maastricht, les quatre DOM deviennent, avec les trois régions portugaises et espagnole des RUP : Régions Ultra-Périphériques, sur le principe de la pertinence d'instruments financiers et administratifs à concevoir pour ces régions 'très éloignées'. C'est le Traité d'Amsterdam qui, en son article 299 § 2 consacrera le statut juridique de ces sept 'régions' lointaines en

RUP. Cet article constitue le fondement juridique des mesures d'adaptation des politiques communautaires aux RUP, mais également le fondement de toute éventuelle réclamation ou procédure judiciaire de la part des RUP. Ce statut juridique est enrichi du concept de 'Cohésion économique et sociale' formulé par la Commission dans le champ d'action de sa politique régionale, et qui se déclinera en « Objectifs » de la Communauté puis de l'Union, pour définir la hiérarchie de priorité d'accès aux fonds structurels. Les RUP émargeront à l'Objectif N° 1 (1989-1993 ; 1994-1999) devenu depuis l'application du Traité d'Amsterdam l'Objectif Convergence (2000-2006). Les programmes pour les RUP, regroupés et mis en cohérence au sein des POSEI (DOM, CAN et MA) visent l'amélioration des infrastructures, la promotion des secteurs productifs générateurs d'emplois, le développement des ressources humaines. D'autres programmes (les anciens PIC) peuvent s'y ajouter.

L'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam adopté en 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999 est ainsi formulé :

*« Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.*

*Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.*

*Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.*

*Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à*

*l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes. »*

### **III – le statut communautaire des PTOM**

#### **A) Repères historiques et juridiques**

Les relations entre la Communauté Européenne et les TOM étaient régies à l'origine par des conventions d'association au titre de l'article 182 du Traité européen de 1957. Cet article était ainsi formulé :

*« Les États membres conviennent d'associer à la Communauté les pays et territoires non européens entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières. Ces pays et territoires, ci-après dénommés "pays et territoires", sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe II du présent Traité.*

*Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.*

*Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent Traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent ».*

La décolonisation étant intervenue, la plupart des territoires visés sont devenus des États souverains. Ils sont presque tous membres du groupe des ACP (Afrique Caraïbes Pacifique). Ceux qui ont gardé, sous quelque forme que ce soit un lien constitutionnel avec l'ancienne métropole sont devenus des PTOM. Les PTOM français sont régis par l'article 74 de la Constitution fondé sur la spécialité législative et par l'article 75 qui établit des statuts particuliers, notamment pour la Nouvelle Calédonie et la Polynésie. Tous comme pour les autres, les habitants des PTOM sous législation française ont la citoyenneté européenne et participent aux élections du Parlement Européen. Cette citoyenneté ne semblait pas aller de soi puisque, en 2006, la Cour de Justice des Communautés Européennes a condamné les Pays-Bas pour défaut de reconnaissance envers les habitants de l'île d'Aruba dans la Caraïbe. Cependant, ils ne font pas partie de l'Union en tant que telle et ne sont pas inclus dans

l'espace Schenguen. Le régime d'association des PTOM relève de la Décision dite « Outre-mer » du Conseil Européen en date du 27 novembre 2001. Cette Décision corrige la précédente qui assimilait ces territoires aux pays tiers, les dispositions qui leur étaient applicables étant équivalentes à la Convention de Lomé de 1975. Il découle de cette Décision de 2001 quelques mesures administratives ayant des effets concrets à caractère économique, commercial et financier. Ainsi, l'UE contribue aux investissements nécessaires au développement par le FED (Fonds Européen de Développement) ou la BEI (Banque Européenne d'Investissements). Les États membres de l'UE appliquent à leurs échanges commerciaux avec les PTOM le régime qu'ils s'accordent entre eux (libre circulation des marchandises, des capitaux...). Il en est de même pour le droit d'établissement des personnes physiques et morales. Cependant, les autorités locales des PTOM peuvent prendre, après accord de la Commission européenne, des mesures de protection en faveur de leurs habitants et des activités locales, à condition que ces mesures ne soient pas discriminatoires. L'UE leur reconnaît également le droit de maintenir leur propre régime douanier compte tenu de leur niveau de développement et de leurs impératifs budgétaires. Une structure partenariale réunissant la Commission Européenne, l'État membre (la République française pour les PTOM français) et les autorités de chaque PTOM assure la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des actions communautaires.

#### **A) Relations ACP-PTOM-RUP**

La CEE puis l'UE ont opéré une différenciation entre un régime externe applicable aux États ACP et un régime interne applicable aux PTOM. Cependant, en dépit de cette différenciation, il subsiste un parallélisme évident entre le traitement dont font l'objet les États ACP et celui réservé aux PTOM. Comme les pays ACP, les PTOM bénéficient du FED, principal instrument de financement du développement et de coopération régionale.

Sur le 9<sup>e</sup> FED pour la période 2000-2007, un montant global de 175 millions d'euros, dont 20 millions affectés à la facilité d'investissement gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI), a été alloué aux PTOM. Pour le 10<sup>ème</sup> FED de la période 2008-2013, un montant de 286 millions d'euros leur est alloué, dont 30 millions pour financer la facilité d'investissement.

Les PTOM bénéficient d'un régime commercial qui peut être considéré comme avantageux. Les produits originaires de ces territoires importés dans l'UE ne sont pas soumis aux droits

d'importation ni aux restrictions quantitatives. Ce régime est non réciproque, de sorte que, dans certaines conditions, les produits d'origine communautaire peuvent être soumis à des droits ou taxes d'importation fixés par les PTOM. Cependant, le régime appliqué à l'égard de l'UE ne peut être moins favorable que celui accordé par le PTOM aux pays tiers, conformément à la clause NPF (de la nation la plus favorisée), sauf s'il s'agit d'un autre PTOM ou d'un pays en développement. Les PTOM ne peuvent non plus exercer de discrimination entre les États membres de l'Union européenne (UE).

Le régime d'association prévoit des règles d'origine favorables, ainsi que des dispositions spécifiques permettant un cumul d'origine avec des matières originaires de l'UE ou des pays ACP.

Par ailleurs une procédure dite de transbordement permet, dans certaines conditions, aux produits non originaires d'un PTOM en provenance d'un pays tiers et pour lesquels des droits ou taxes d'importation ont été payés dans le PTOM, d'être importés dans l'UE selon le régime avantageux des PTOM. Cette procédure ne s'applique pas aux produits agricoles ni, sauf exception, aux marchandises résultant de la transformation des produits agricoles.

**Au regard du droit européen, les PTOM disposent d'une liberté de décision pour s'inscrire, sous la forme définie par eux, dans le processus de négociation des APE.**

#### **IV- Les Outre-mer et les APE : quels enjeux?**

Les repères historiques exposés ci-dessus indiquent clairement que le Droit communautaire a fixé des dispositions dérogatoires au droit commun dont peuvent se réclamer les Outre mer, particulièrement les DOM, pour faire valoir un traitement différencié. Il demeure une contradiction à traiter en permanence entre cette nécessité et ce droit d'une part et d'autre part le statut de 'partie intégrante' du territoire communautaire. De sorte que les mesures et dispositifs dérogatoires sont non seulement en permanente argumentation mais constamment remis en question, soit par des pays ACP soit des Etats membres de l'Union Européenne, tout en étant en restant sous vigilance pointilleuse des RUP elles-mêmes. Il en est ainsi principalement de l'octroi de mer, du sucre et de la banane. Mais il convient d'examiner et de promouvoir de plus en plus les autres filières d'activité et les potentialités de coopération et de joint venture entre les DOM et leurs voisins à économie similaire, qui peuvent demeurer dangereusement concurrentes ou œuvrer à devenir complémentaires.

##### **A) L'Octroi de mer.**

L'octroi de mer est un impôt spécifique aux départements d'outre-mer introduit dès 1670 d'abord dans la colonie de Martinique, sous la dénomination de 'droit de poids'. Son régime était celui d'une taxe, proportionnelle à la valeur en douane des biens, perçue au titre de leur introduction sur un territoire donné. Par la loi de Décentralisation du 2 août 1984, les Conseils régionaux des DOM ont reçu compétence pour fixer les taux d'octroi de mer.

Par sa **décision 89/688/CE du 22 novembre 1989**, le Conseil a invité le gouvernement français à modifier sa législation afin de taxer indistinctement les produits introduits et obtenus dans les départements d'outre-mer. La France a toutefois été autorisée à exonérer, totalement ou partiellement, les productions locales pour des motifs de développement économique. Ces principes ont été mis en œuvre par la **loi du 17 juillet 1992**.

Dans son **arrêt en date du 16 juillet 1992**, la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), saisie d'une question préjudicielle par la Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion avait, de plus, mis en évidence l'incompatibilité du régime de l'octroi de mer avec les articles

9, 12 et 13 du Traité de Rome, considérant qu'il constituait en l'état une entrave à la libre circulation des marchandises.

Le 12 mars 2002, la France a déposé une demande de reconduction décennale du dispositif d'exonération de l'octroi de mer. Cette demande était incomplète. Pour éviter un vide juridique, le Conseil a décidé, par sa décision **2002/973/CE**, de proroger d'un an la durée d'application de la décision 89/688/CE.

Le 14 avril 2003, la France a formulé une nouvelle demande relative à la prorogation de ce régime dérogatoire, et contenant des propositions de perfectionnement. Dans sa décision **2004/162/CE du 10 février 2004**, le Conseil a autorisé la France à maintenir un régime d'octroi de mer prévoyant des exonérations ou des réductions de taxes en faveur des productions locales jusqu'au **1<sup>er</sup> juillet 2014**. Prenant acte de la nécessité de compenser les handicaps inhérents à l'ultrapériphéricité, la Commission s'était auparavant prononcée en faveur de l'autorisation de mesures dérogatoires dans les limites fixées par le principe de proportionnalité. La nuance sera dans les finalités : ces mesures ne peuvent ainsi avoir pour objet que de compenser les handicaps des départements d'outre-mer et non de constituer une mesure protectionniste remettant en cause les principes de fonctionnement du marché intérieur.

**Le régime actuel de l'octroi de mer est ainsi fixé par la loi du 2 juillet 2004, complétée par le décret d'application du 30 décembre 2004.** Dans sa configuration actuelle, il est donc en exercice pour encore 4 ans, avec une révision d'étape en juillet 2008.

Les conseils régionaux des DOM sont ainsi autorisés à pratiquer des différences de taxation en faveur de productions locales sensibles, définies par référence à la nomenclature douanière en parties A (écart de taxation entre productions locales et importations inférieur à 10 points) ; B (écart inférieur à 20 points) ; et C (écart inférieur à 30 points) et pour lesquelles l'existence de handicaps au sens de l'article 299 § 2 du Traité de Rome a été établie.

Les écarts de taxation peuvent de plus être majorés de 5 points de pourcentage lorsqu'ils concernent des productions d'entreprises ayant un chiffre d'affaires de production inférieur à 550 000 €.

**En cas d'apparition de nouvelles productions, les conseils régionaux ont la possibilité de présenter une demande motivée d'actualisation des listes.** La décision relève de la **compétence du Conseil**, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

La Commission s'oriente de plus en plus dans les discussions, sans que les textes en fassent formellement état, vers un principe d'entrée-sortie supposant que toute admission de nouveau produit sur la liste donne lieu à la suppression de produits déjà inscrits.

Une mesure de la propension restrictive des arbitrages : pour 77 nouveaux produits présentés par le Conseil Régional de Guyane, seuls 2 ont été retenus par la Commission pour la présentation au Conseil de son Avis.

## **B) Le sucre et la banane**

Ces deux productions concernent la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, pour le sucre, les deux premières pour la banane. Il existe également un Protocole viande bovine.

### **1 - Le Protocole et l'OCM Sucre**

**Le Protocole Sucre** est inscrit successivement dans les Conventions de Lomé et de Cotonou. Selon ses termes, l'Union européenne s'est engagée à acheter et à importer à des prix garantis du sucre de canne, brut ou blanc, originaire de 19 Etats ACP qui, en contrepartie, se sont engagés à fournir les tonnages prévus.

Ce Protocole prévoit également que le prix garanti par la Communauté européenne est *"négocié annuellement, à l'intérieur de la gamme des prix obtenus dans la Communauté, compte tenu de tous les facteurs économiques importants, et sera fixé au plus tard le 1er mai qui précède immédiatement la période de livraison à laquelle il est applicable"*. Ce prix se situe à un niveau en moyenne 3 fois plus élevé que les cours mondiaux du sucre.

S'y ajoute le volet sucre de la PAC, OCM, organisation communautaire du marché, qui prévoit d'accorder un prix de soutien aux producteurs de sucre de l'Union. Ces producteurs se voient ainsi garantir un prix fixe de rachat dans la limite d'un quota de 17 millions de tonnes pour l'UE à 25 (14 millions sous l'UE à 15). Ainsi entre la production soutenue et les importations préférentielles en provenance des pays ACP, l'UE dispose de plus de sucre qu'elle n'en consomme. Elle en exporte le surplus moyennant une « restitution », aide à l'exportation fort contestée qui comble la différence entre le prix garanti et le prix mondial.

**Litiges à l'OMC** : Le Brésil, la Thaïlande et l'Australie ont intenté en 2002 une action contre les exportations de sucre de l'UE auprès de l'ORD (Organisme de Règlement des Différends) qui a statué en leur faveur et déclaré le système d'exportation européen non conforme aux

règles de l'OMC. Ce n'est donc pas tant le protocole Sucre qui est en cause que le système européen de soutien aux exportations.

Il est évident qu'une réforme de ce système de soutien aux exportations implique nécessairement des conséquences sur le Protocole Sucre.

### **Les conséquences de la réforme de l'OCM sucre:**

La première conséquence de cette réforme est la baisse du prix garanti pour les importations des pays ACP. En 2005, dans le cadre de son projet de réforme de l'OCM, la commission prévoit le maintien des quotas d'importation du sucre mais annonce une baisse du prix d'achat. Elle avait estimé qu'une **baisse de 25% du prix d'intervention de l'UE sur l'achat du sucre communautaire ferait perdre 300 millions de recettes d'exportation par an aux pays ACP** exportateurs de sucre. La réduction du prix d'intervention envisagée dans le projet de 2005 est de 39% sur 4 ans, et devrait donc être totale à la fin 2009.

**N.B. -Les pays ACP signataires du Protocole Sucre sont :** Barbade, Belize, Côte-d'Ivoire, Fidji, Guyane, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, St. Kitts & Nevis, RDC, Suriname, Tanzanie, Trinité et Tobago, Zambie, Zimbabwe, Swaziland.

Sept d'entre eux sont voisins de Martinique et Guadeloupe et trois de l'île de la Réunion.

## **2- L'OCM Banane : un conflit triangulaire**

**L'OCM banane** a fait l'objet de plusieurs réformes suite aux plaintes déposées à l'ORD par des pays d'Amérique latine, soutenus par les Etats-Unis qui ne sont pas exportateurs de bananes, mais dont des entreprises transnationales le sont dans les pays d'Amérique Centrale. L'OCM banane prévoit le soutien de la production de banane en provenance des Caraïbes (en plus de la banane dite communautaire de Guadeloupe et Martinique).

De même que pour le sucre, les pays ACP jouissent d'un accès en franchise de droits de douane sur le marché européen dans la limite de leurs contingents tarifaires, tandis que les

bananes d'autres provenances ('bananes dollar' d'Amérique latine) sont soumises à une taxation relativement faible dans la limite de leurs quotas, et très forte au-delà.

L'extrait suivant de la Déclaration de 2005 des pays d'Amérique Latine exportateurs de bananes est significatif :

*« Nous, les Présidents de la Colombie, du Costa Rica, de l'Equateur, du Guatemala, du Panama et les représentants des Présidents du Nicaragua et du Honduras [...] exprimons notre profonde inquiétude en raison de la volonté réitérée de l'Union Européenne d'étendre, de façon discriminatoire, la restriction contre les bananes en provenance de l'Amérique Latine. Nous insistons sur le fait que le niveau tarifaire actuel de 75 Euros par tonne métrique est déjà restrictif, d'où le nouveau tarif douanier doit être inférieur à 75 Euros, compte tenu de l'accès illimité et sans tarif douanier des pays de l'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (connus comme ACP) ».*

Cet extrait de Déclaration fait clairement apparaître qu'à la différence du sucre, ce n'est pas le système européen aux exportations qui est seul en cause, mais bien le 'libre accès' des pays ACP aux marchés européens.

### **Les perspectives**

Pour faire face à ces critiques l'UE a annoncé la mise en place d'un tarif commun pour toutes les exportations de bananes quelle que soit leur provenance. Il s'agirait de permettre à la banane ACP de continuer à bénéficier d'une marge de préférences, par l'application d'un droit de douane unique pour les importations de banane de pays tiers non ACP, les importations ACP étant toujours soumises à droit nul, dans le cadre d'un APE. L'objectif serait d'éviter que les pays ACP producteurs de banane perdent des parts trop conséquentes de marché, au profit des grands producteurs d'Amérique latine.

### **3-L'état de fait juridique**

Aux termes des APE complets paraphés avec le CARIFORUM et des Accords intérimaires conclus avec 5 pays membres de la Commission de l'Océan Indien dont 3 producteurs de sucre, le sucre et la banane en provenance des pays ACP ne pourront accéder aux marchés des

DOM pendant une durée de 10 ans, renouvelables. Par ailleurs, et ce jusqu'à 2012, le sucre ACP admis sur les marchés européens ne pourra être facturé à un prix inférieur à 90% du prix de référence. Pour la banane, et pour ce qui concerne le conflit triangulaire, en résolution du litige et le changement de tarif devant intervenir en janvier 2006, la Commission avait proposé un tarif douanier à 230 euros par tonne. L'OMC ayant refusé, la Commission a fait une nouvelle offre à 187 €. Suite au nouveau refus de l'OMC, le droit de douane unique est fixé à 176 € la tonne. Les pays ACP disposeront cependant d'un contingent de 775 000 tonnes exonéré de taxes douanières.

### **C) Les autres filières et la coopération**

La canne à sucre et la banane sont des cultures du 19<sup>ème</sup> siècle. La jeunesse des Outre mer scolarisée, branchée sur le monde, ses progrès et ses transformations, mérite que lui soit ouvertes des perspectives sur le 21<sup>ème</sup> siècle. Les métiers de l'intelligence économique, des nouvelles technologies mais aussi des artisanats qui font la contribution de chaque territoire et de chaque culture aux activités du monde doivent être mis à sa portée.

Les Accords paraphés contiennent un article consacré aux Régions Ultra-Périphériques, prévoyant le développement de la coopération entre les RUP et les ACP signataires. Il est mentionné que l'Union peut, sans contrevenir à ces Accords, appliquer des mesures déjà en cours, conformes à l'article 299 § 2 du Traité de l'Union et visant à répondre à la situation structurelle économique et sociale des RUP, dont les DOM.

Des actions de coopération ont déjà lieu entre les DOM et les pays ACP du même bassin régional, principalement dans le domaine des services (Education, santé, expertises techniques...).

Une '**clause de sauvegarde spécifique**' aux RUP a été retenue. Elle a essentiellement un effet dissuasif, ses modalités de déclenchement n'étant pas précisées et l'outil en tant que tel étant réputé lourd et long à mobiliser, particulièrement dans de petites économies, d'autant qu'il est sans précédent d'usage susceptible d'amender son fonctionnement.

## **V-Quelles mesures ?**

### **A) D'abord l'état d'esprit**

La part aléatoire des rivalités européennes durant les conquêtes coloniales a produit, dans un même bassin géographique, des sociétés de langues officielles différentes et de relations verticales avec différentes capitales européennes. Ce sont donc des trajectoires historiques diverses qui ont placé ces pays sous statuts variés, et les Départements d'Outre Mer encore part intégrante de la France et, subséquemment, de l'Europe. L'Histoire a préséance sur la géographie, elle ne l'annule pas. La réalité physique des Départements d'Outre mer demeure la même que celle des pays ACP indépendants qui partagent la même aire géographique. Cette aire est d'ailleurs géoculturelle, charpentée sur des langues communes (Créoles et Pidgins), sur des expressions artistiques semblables, notamment en spectacles vivants inspirés de traditions orales, sur des modes de vie, d'habitat, de consommation analogues, sur des savoirs traditionnels et empiriques, sur des techniques professionnelles inventées sous les mêmes contraintes, sur des connaissances et des pratiques médicinales forgées sur le même environnement. La concurrence effrénée est donc absurde, inféconde et mortifère. Autant il est légitime que chaque territoire préserve les conditions de vie de sa population, autant le durcissement de faux antagonismes ne mène qu'à des affrontements mutuellement destructeurs, à une époque où la circulation des personnes, des biens et des services est appelée à s'intensifier. Sans revenir aux 'avantages comparatifs' qui ne serviraient qu'à exacerber les tensions sur les normes sociales, environnementales, sanitaires et phytosanitaires, il est possible prendre le parti de favoriser des complémentarités et des solidarités sur des objectifs à déterminer en commun. Il convient d'investir l'espace partagé sur un mode géopolitique, inspiré par la contribution de chacun à la paix, à la prospérité et au bien-être de la Région d'appartenance, et par les stratégies à porter ensemble dans les rapports les grands ensembles géoéconomiques, les partenaires historiques et les nouvelles puissances en prospection dans ces régions.

## **B) L'existant**

Les milieux socio-professionnels des Outre mer sont souvent sur la défensive, pénalisés qu'ils sont par des contraintes de production respectueuses de standards européens, les rendant sensiblement moins compétitifs que les producteurs des pays voisins. L'issue ne peut être dans le dumping de ces standards. Au contraire. Le progrès n'est pas d'abaisser tout le monde au plancher mais bien d'élever chacun au plus haut.

Le sucre et la banane, par ailleurs préservés encore pour quelque temps, ne doivent pas servir d'écran aux multiples potentialités et réalisations dans d'autres secteurs. Ceux qui, par ailleurs s'empressent de mettre en avant la pénalisation que leur infligent les conditions de production dans les pays ACP (qui sont d'ailleurs souvent d'un meilleur standard que dans les pays d'Amérique centrale, notamment sur la banane) doivent se souvenir qu'ils ont, eux aussi, bénéficié d'accommodements parfois dangereux, tels que l'autorisation d'importer et d'utiliser des intrants toxiques (chloredecone, paraquat...).

L'arbitrage politique qui doit s'exercer entre producteurs de nationalités différentes ne doit pas négliger les conflits d'intérêt entre producteurs et population de même nationalité.

Il demeure que les normes sociales, notamment, constituent un paramètre de grande distorsion dans la structure des coûts de revient. Le salaire minimum varie de 1 à 8, les charges sociales sont dans une fourchette de 12 à 40% entre les DOM et la Caraïbe. Il y a cependant des freins réels qui limitent la possibilité pour les pays ACP, particulièrement dans la Caraïbe, de pénétrer les marchés des outre mer : l'insuffisance des logistiques de transport aériens et maritimes inter-régionaux ; les standards techniques insuffisamment compatibles ; les différentiels de qualification ; la rareté des réseaux d'échanges et de communication. A contrario, et si les Outre mer osent faire le pari de l'aventure en découverte et en coopération, ils peuvent accéder, immédiatement avec des biens et services non concurrents, et à terme dans les secteurs qui seront exposés au marché après le délai de 15 ans, et dans certains métiers pour lesquels ils disposent d'avantages d'antériorité (dont le tourisme). Il peut donc y avoir un revers avantageux au Mod 4.

Des instruments financiers que des opérateurs économiques, des Collectivités et des administrations déconcentrées savent désormais mobiliser, permettent de faciliter l'insertion des outre mer dans leur environnement régional. C'est le cas d'INTERREG et, notamment de l'édition III (2000-2006) ; des DOCUP sur la coopération régionale ; et des programmes Caraïbes et Océan Indien d'INTERREG III qui ont pu être coordonnés avec le FED pour des

payx ACP et des PTOM. Il reste des assouplissements à apporter pour une meilleure efficacité. La Commission en a convenu tel qu'édicte dans sa Communication COM(2007) 507 du 12 septembre 2007. Le rapport Sudre d'avril 2008 en fait également état.

Des expériences de coopération ont lieu, y compris dans des domaines à forte valeur ajoutée. C'est le cas pour la recherche, les cosmétiques et la pharmacopée d'initiatives privées et associatives, rassemblant 30 pays de la Caraïbe, de l'Amérique centrale et des DFA, avec un potentiel considérable d'impact en termes d'emploi, mais aussi sur l'hygiène alimentaire, l'hygiène de vie, la prophylaxie et les économies à en attendre sur les budgets de santé publique. Les facteurs limitants sont essentiellement d'ordre juridique, côté Outre mer.

### **C) Les conditions**

L'Accord de Cotonou est conclu pour 20 ans, mais les APE sont à durée indéterminée. Leurs conséquences ne peuvent être abordées à la légère.

Les difficultés à exporter vers les ACP sont réelles pour les producteurs des Outre mer et les risques sur les économies tout autant. L'environnement concurrentiel leur deviendra encore moins favorable, l'aide au commerce qui sera réservée aux pays ACP, par les PIR du FED et les Fonds régionaux lorsqu'ils seront mis en œuvre accroîtront le désavantage relatif des Outre mer sur les mêmes marchés avec les mêmes produits. Le déséquilibre est réel dans des domaines comme l'échange de services, le droit d'établissement, notamment dans le Mod 4 (libre circulation de prestataires physiques de services) encore qu'il y a des secteurs d'activité où cette fluidité sera bienvenue (personnel médical, ...). Ce n'est pas en réduisant l'accompagnement des pays ACP, avec les risques d'aggravation de la pauvreté, d'accélération des flux migratoires, de dégradation générale des conditions de santé, que l'égalité sera établie. C'est par l'effort de l'UE dans des programmes structurants pour les Outre mer que ces derniers pourront s'inscrire dans une dynamique de progrès, sous réserve qu'ils renoncent aux vieux démons qui font croire que les voisins sont des ennemis à nos portes.

Une meilleure participation aux Forum régionaux, de réels programmes de coopération matérielle et immatérielle, des stratégies de diversification, l'actualisation ou l'élaboration d'instruments juridiques, la différenciation dans certains cas de la production européenne de celle des DOM, l'adaptation des règles d'origine (V. propositions dans le rapport Virapoullé)

sont quelques conditions d'urgence pour mieux armer les Outre mer pour faire face à ce nouvel environnement.

Une meilleure articulation entre le FED et le FEDER pourrait faciliter la construction d'infrastructures frontalières, d'équipements publics mis à niveau, et la mobilisation de fonds régaliens mis en commun pourrait permettre un contrôle conjoint des activités interlopes (multiples transactions : or, carburant, médicament, armes, alcools, drogues...) qui fragilisent les économies riveraines.

Il convient également d'élaborer davantage les modalités et procédures de déclenchement de la 'Clause de sauvegarde', sauf à prendre le risque de n'en faire qu'un leurre qui, bien vite apparaîtra pour ce qu'il est, sans effet sur les offensives agressives.

## **CONCLUSION**

**« Nous vivons dans un monde indivis » Amartya Sen**

L'union Européenne et le reste de l'Europe rassemblent aujourd'hui 734 millions d'habitants. Leur part actuelle dans la population mondiale passerait de 11 % à 7,2 % en 2050. Seuls deux pays européens, l'Allemagne et la France, figurent encore parmi les 25 Etats les plus peuplés du monde, la France étant vingt-cinquième. Les pays de l'Afrique subsaharienne totalisent 965 millions d'habitants et leur part actuelle de 14 % passerait à 21, 7 % en 2050 avec 2 milliards de personnes. Les pays d'Asie pèsent environ 60,4 % de la population mondiale avec 4 milliards d'habitants. Ils passeraient à 57,2 % en 2050 avec 5,2 milliards de personnes. La part des Amériques et des Caraïbes stagnerait à 13,2 %. Seule l'Afrique donc progressera, en doublant sa population<sup>1</sup>.

Deux milliards d'Africains, ce n'est pas seulement un marché. Potentiel. Que les APE, s'ils étaient appliqués en l'état, auront rendu de moins en moins solvable.

Deux milliards d'Africains, c'est aussi près du quart de la population mondiale sur un continent recouvrant 21 777 470 (21 millions sept cent mille) km<sup>2</sup>, 874 millions d'hectares de terres cultivables, 8 763 329 km<sup>2</sup> d'espace maritime recelant des ressources halieutiques, biologiques, minérales dont les nodules polymétalliques des mers chaudes, et des positions stratégiques. C'est aussi des territoires, dont certains comme le Congo francophone, l'Angola lusophone, la Mauritanie arabophone ou le Nigeria anglophone mesurent quatre, trois ou deux fois la France ; où se concentrent des ressources en hydrocarbures, en minerais précieux, en bois tropicaux, et d'immenses réserves de biodiversité.

Il faut cesser de faire semblant.

Depuis la fin de la guerre froide signalée incontestablement par la chute du mur de Berlin ; depuis que le monde ne se proclame plus bipolaire ; depuis qu'a implosé l'équilibre de la terreur pour faire place au déséquilibre des terreurs de moyenne intensité dispersées aux quatre points cardinaux ; depuis que les conflits sont de moins en moins prévisibles et de plus en plus illisibles ; depuis que les conflits de territoires et de ressources, les guerres de l'eau et les expéditions de contrôle des sources d'énergie se déguisent en guerres de religion

---

<sup>1</sup>*Sources PNUD : Perspectives de la population mondiale : révision de 2006, publiée en 2007 ; L'état du monde 2008, Ed. La découverte).*

ou en guerres ethniques ; depuis que se répand la belligérance de sécession, à grands fracas la reconfiguration du monde est en oeuvre. Elle se fait par la recomposition des alliances. Elle se camoufle derrière des Accords régionaux de libre-échange qui constituent de nouveaux blocs mobilisables, à l'occasion, dans les institutions multilatérales, en même temps qu'ils accroissent les dépendances commerciales et financières et contribuent au creusement des inégalités. Ainsi, le PIB par habitant des vingt pays les plus riches représente trente sept fois celui des vingt pays les plus pauvres.

Avec les Accords de Bretton Woods, les Etats-Unis ont su modeler le monde en l'arrimant presque tout entier à leur économie et en le rendant solidaire de ses soubresauts. Avec la décision moins de trente ans plus tard de rendre le dollar non convertible, ils en ont fait la devise mondiale et donné le la aux échanges internationaux, en même temps qu'ils répartissaient sur la balance de leurs partenaires commerciaux une portion de leur déficit, correspondant à la part de leur standing de vie à crédit.

L'euro est en train de disputer au dollar cette préséance dans les flux de marchandises, de services et de capitaux. Pour l'instant, la monnaie européenne le fait principalement au détriment de la compétitivité des économies européennes qui en subissent la force sans que les zones dollar soient devenues des zones euro. Cependant, l'euro gagne en confiance et grignote, en qualité de devise-refuge, des segments de transactions.

La part d'économie réelle n'a cessé de décroître depuis que l'économie industrielle et urbaine du 20<sup>ème</sup> siècle a supplanté la prédominance agricole et rurale du 19<sup>ème</sup> siècle. L'économie de la connaissance, du numérique et des flux financiers évince progressivement l'économie matérielle.

Le monde s'est décomposé.

Les catégories officielles définies par l'OMC ne sont ni pertinentes ni opérationnelles. Les disparités sont considérables entre pays industrialisés, elles le sont plus encore dans la gigantesque communauté des PED, pays en développement d'où il a bien fallu extraire les PMA (pays les moins avancés) qui ne sont d'ailleurs pas tous des PPTE (pays pauvres très endettés) mais qui détiennent presque tous d'exceptionnelles potentialités naturelles, en superficie, en ressources y compris génétiques végétales et animales, en capacités humaines, en situation géostratégique pour ne signaler que les plus exposés aux troubles imprévisibles.

L'organisation du monde conçoit une règle unique pour tous les pays, ignorant leurs dissemblances autant que leurs inégalités, concédant quelques filets de sécurité peu élaborés, inachevés et de toutes façons inopérants à terme. « One size fits all » et toute considération des nombreuses et prégnantes discordances par rapport au modèle élaboré est à bannir. Sauf que ces discordances sont le fruit de la réelle diversité des économies et des sociétés. Et qu'elles sont têtues.

La conception qui inspire ces règles s'appuie sur un raisonnement quantitatif, évacuant délibérément la dimension culturelle des modes de vie et les résistances qu'elle peut induire, méconnaissant les trajectoires historiques de ces formations sociales, marginalisant les programmes nationaux de développement qui s'efforcent de déclencher une dynamique endogène et régionale plutôt qu'une intensification d'échanges peu diversifiés.

La question n'est pas de savoir si cette camisole de l'uniformité est hostile ou non. Elle est de prendre la mesure des potentialités perdues et de soupeser les chances et les conditions d'une inflexion dans la gouvernance mondiale.

Si malgré les écarts de revenu par habitant, les différences de superficie et de population, donc de potentiel et de poids, se retrouvent ensemble le Brésil (8,5 millions de km<sup>2</sup> ; 173 millions d'habitants ; 3 400 € de PNB/hab), l'Argentine (2,8 millions de km<sup>2</sup> ; 38 millions d'habitants ; 3 567 € de PNB/hab) l'Afrique du Sud (1,2 millions de km<sup>2</sup> ; 44 millions d'habitants ; 3 439 € de PNB/hab), l'Inde (3,2 millions de km<sup>2</sup> ; 1 milliard 40 millions d'habitants ; 537 € de PNB/hab), la Chine (9,6 millions de km<sup>2</sup> ; 1 milliard 300 millions d'habitants ; 1 584 €/hab), c'est qu'ils ont compris que parce qu'elle est en cours, l'élaboration des règles de gouvernance du monde offre l'opportunité de les corriger. Ces pays dynamiques et offensifs, parfaitement instruits des règles de fonctionnement des institutions qui régissent le monde, sont bien déterminés à en modifier les rapports de force, donc les majorités qui font les décisions et infligent les sanctions. Leurs stratégies ont la percutance et la souplesse d'une unité armée et formée pour avancer sur un champ miné, tout en se gardant sur les flancs, au front, à l'arrière et en se protégeant des bombardements aériens. Ces pays émergents connaissent assez les translations d'alliances et la défiance à leur égard des puissances installées pour ne pas savoir qu'ils peuvent être la cible autant des rentiers de l'ordre précédent que de leurs homologues convoitant les mêmes débouchés et postulant aux mêmes sièges qu'eux. Ils se méfient tout autant de ceux qui, par des réflexes de naufragés, peuvent ballaster le système et compromettre leur envol.

L'émergence a un prix. Qui se peut mesurer par des nationalismes renforcés, un éloignement d'anciennes solidarités, une instrumentalisation contrainte de certaines amitiés, une appréciation opportuniste de l'esprit d'alliances. C'est ainsi que le groupe de Cairns, étonnamment appelé 'groupe des agro-exportateurs loyaux' constitué de l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada, le Chili, la Colombie, l'Argentine, le Brésil, la Thaïlande, la Malaisie fut à la charge pour exiger, lors des Accords de Marrakech en 1994, l'ouverture des marchés des autres partenaires, la baisse de leurs soutiens internes à l'agriculture, la suppression des subventions à l'exportation. En réalité, en ligne de mire se trouvait l'Union Européenne et sa PAC, dont elle venait de réaliser une première réforme non négligeable et pourtant jugée insuffisante, en « *découplant* » ses aides des volumes de production et en les liant au revenu agricole. La compétition réelle se jouait entre les Etats-Unis et l'Union Européenne, même si les pays du groupe de Cairns, notamment la Nouvelle-Zélande dont le coût de production du blé est trois fois inférieur au prix de référence, subissent également la concurrence des denrées agricoles européennes artificiellement rendues compétitives par ces subventions à l'exportation que sont les « *restitutions* ».

Il n'est pas indispensable de soupçonner les Etats-Unis de manipulation. A leur décharge, leur bonne foi est attestée par des mesures législatives conformes à cette revendication d'une libéralisation agricole radicale. Ce fut le *Farm Bill* adopté en 1996. Tombé en désuétude deux ans plus tard !

La situation est substantiellement différente à la réunion interministérielle de l'OMC à Cancun en 2003, après la relance du Cycle de négociation à Doha en 2001 (et l'échec de Seattle en 1999). Un accord entre l'Union Européenne et les Etats-Unis était en cours et presque formalisé lorsque le G20 conduit par le Brésil a fait échec à cet accord d'intérêts bien compris entre la PAC européenne et les 'marketings loans' américains. Le G20 est constitué de pays agro-exportateurs (Brésil, Argentine...) et de pays (Chine, Inde) peu exportateurs de produits agricoles en proportion de leurs échanges. Les premiers sont intéressés par les segments de marchés européens de produits agricoles non concurrencés par les fournisseurs préférentiels 'tropicaux' (viande bovine, poulet, soja, maïs, éthanol, et le sucre concurrencé par l'ocm) et les seconds sont plutôt sur le point de devenir importateurs nets de denrées alimentaires. Mais ils considèrent tous que la PAC notamment est un facteur de grande perturbation des marchés mondiaux.

Cette bataille de Cancun, qui par ailleurs aboutit à l'abandon des matières dites de Singapour dans l'ordre du jour des négociations, a incité les pays en développement regroupés dans le

G90, à se rapprocher du G20 à Hongkong en décembre 2005. Cette coalition reposait principalement sur le dossier du coton, dont le scandale de concurrence déloyale, notamment par le coton texan, et ses conséquences sur la déstructuration de la filière et la désertification des campagnes est dénoncé depuis plusieurs années. Ces alliances, variables et surprenantes, sont sous-tendues par la règle sans échappatoire de la concurrence libre et non faussée sur un secteur hautement névralgique, l'agriculture, qui devrait relever de la souveraineté alimentaire, à l'abri des bourrasques du marché, et qui s'y trouve exposé avec des répercussions périlleuses pour les Etats et surtout pour les peuples, comme l'annonçait moins d'un an plus tard en janvier 2007, la première « émeute de la faim » au Mexique.

Le plus grave n'est pas tant que ces 'nouvelles' puissances s'adjoignent ainsi, selon les circonstances, ces forces supplétives que peuvent constituer les pays démunis du G90 dont font partie les ACP ; le plus grave est que **l'actuel ordonnancement du monde engendre inévitablement de tels comportements de survie ou de domination**. L'économie n'y gagne que très rarement et temporairement. L'éthique y perd à coup sûr. La paix dans les pays et dans le monde, aussi.

L'examen des clauses de sauvegarde (jamais actionnées !), des fonds d'accompagnement (argent recyclé), des fonds de secours (pour les malades qui meurent guéris), des budgets contre la famine, des fonds d'urgence, est presque perte de temps. L'imposture d'une organisation du monde qui ne se soucie que des questions matérielles et immatérielles marchandes, et s'arc boute sur ses erreurs et ses torts malgré les alertes sismiques des migrations de désespoir et des émeutes de la faim, est dévêtue. L'illusion est en miettes. Elle peut encore tenir un siècle. Mais il faudra, pour protéger les égoïsmes, édifier des forteresses de plus en plus hautes et de plus en plus sombres, avec les vieilles pierres écroulées des anciennes citadelles en ruine...

Quoiqu'il paraisse, le continent africain se déploie scandé par plusieurs pas de temps. Des villages reculés mais cependant accessibles aux explorateurs et aventuriers de ce siècle, abritent des Tradipraticiens qui entretiennent un savoir sur des ressources génétiques et une pharmacopée, que convoitent de grands groupes de biotechnologie cosmétique, pharmaceutique, agroalimentaire, prêts à se les procurer par la biopiraterie, les brevets illisibles ou la monnaie de cauris. A quelques kilomètres, quelques grandes villes mutualisent leurs moyens pour mettre à disposition de leurs habitants les meilleures techniques et informations disponibles. Les pays dépassent leur pré carré pour oser ensemble des aventures

audacieuses, comme ces 28 pays de l’Afrique du Sud à la Tunisie, en passant par le Malawi et l’Erythrée, qui se sont associés pour financer et faire lancer fin décembre 2007 le satellite de télécommunications RASCOM-QAF1. La diplomatie africaine s’active, adossée à des institutions qui, de plus en plus, prennent en charge les conflits du continent, les médiations, les bons-offices, avec plus ou moins de succès, pas moins d’ailleurs que n’enregistre le continent européen.

La place réservée à l’Afrique dans cette conclusion ne trahit pas un tropisme géographique. Il serait d’ailleurs plus naturellement tourné vers les Caraïbes et les Amériques, régions avec lesquelles l’Europe gagnerait à tisser des relations de plus grande confiance réciproque. Les raisons d’une moindre place faite à l’arc des îles Caraïbes tiennent au fait que le CARIFORUM a choisi de parapher des APE, même si quelques dispositions dérogatoires en atténuent le caractère ‘complet’, (moratoire obtenu par Haïti et les Bahamas sur le volet ‘Services’ ; liste restée ouverte des ‘produits sensibles’) et que d’éminents représentants de la société civile et des milieux socio-professionnels consulaires déplorent de n’avoir pas été associés aux discussions, ni toujours informés des enjeux et modalités de ces Accords, au point pour certains de critiquer cette signature et de la réfuter. D’autres paramètres donnent moins d’intensité aux urgences. Ces pays sont majoritairement (à l’exclusion de Surinam et de Guyana) des territoires insulaires, parfois des archipels (Bahamas, Trinité-et-Tobago, Saint Kitts et Nevis, Saint Vincent et les Grenadines) de modeste dimension sur lesquels les politiques publiques conservent une emprise d’efficacité et une réelle autorité de régulation administrative, sur l’économie marchande et sur le secteur informel. La première se donne les moyens de contre-peser, pas toujours à bon escient, sur le pouvoir d’Etat ; le second s’intègre, dans certaines mesures, aux circuits formels, assez visiblement à la Barbade et à Sainte Lucie. Les disparités demeurent cependant importantes, entre la République Dominicaine (48 700 km<sup>2</sup> ; 2 100 € de PNB *per capita*) et Haïti (27 750 km<sup>2</sup> ; 520 € de PNB *per capita*) qui se partagent la même île, ou encore entre Grenade (344 km<sup>2</sup> ; 3 800 € de PNB *per capita*) et les Bahamas (13 900 km<sup>2</sup> ; 15 000 € de PNB *per capita*). Mais outre la République dominicaine, ces pays de la Caraïbe appartiennent à une structure régionale la CARICOM qui, en 35 ans a établi et éprouvé ses institutions politiques, administratives, universitaires, financières et judiciaires et créé son Marché commun. La République d’Haïti, PMA bénéficiant de l’initiative TSA (Tout sauf les armes) de libre accès aux marchés européens, qui, par conséquent n’a aucun intérêt à signer un APE, sauf à espérer de réels versements et une réelle

performance des fonds d'accompagnement, d'assistance technique et d'aide au commerce, Haïti qui totalise à elle seule le quart de la population de la CARICOM, a pourtant joint sa signature à cet Accord régional. Que l'on n'entende pas ici que les pays de l'arc Caraïbe ne présentent aucun intérêt stratégique. La mer Caraïbe, par l'Atlantique qui la longe et la proximité avec le Panama dont le canal ouvre un accès à l'océan Pacifique, constitue une route essentielle d'approvisionnement en hydrocarbures, de circulation et d'évacuation de déchets industriels, voire nucléaires. Membres du Commonwealth, les Etats de la Caraïbe n'ont pas été confrontés lors de la décolonisation aux mêmes défis que les Etats africains qui ont dû, sur des territoires arbitrairement découpés, plaquer des Etats-Nations puis inventer, de bonne ou mauvaise imagination, des artifices pour bâtir des Nations à partir de communautés artificiellement regroupées ou autoritairement séparées. La pression d'urgence paraît moins forte dans la Caraïbe, essentiellement parce que ces pays ont déjà une pratique d'Accords commerciaux avec peu de filets de sécurité (CBI I et II et *Negative lists*), qu'ils ont diversifié leurs partenariats, expérimenté et produit des programmes régionaux de recherche, conçu un mode d'appui sur les potentialités de leurs diasporas, et parce que sur ces territoires, ne se joue pas à même mesure qu'en Afrique la compétition d'influence entre les anciennes métropoles et de nouveaux partenaires dont la Chine et le Brésil, qui développent des stratégies offensives et cordiales, se référant (fût-ce quelque peu abusivement) à un passé colonial du même bord, et s'abstenant de toute conditionnalité dans cette phase de pénétration et d'implantation.

Le respect des peuples suppose que le monde ne soit plus perçu comme un vaste champ de bataille.

Des arguments de poids plaident pour que l'Europe revienne au principe de non-réciprocité dans ses relations commerciales avec les pays ACP. Ces arguments sont de nature économique (faible variété de produits concernés), technique (normes, standards, règles d'origine...), juridique (barrières non tarifaires, ajustement des législations, propriété intellectuelle...), financière (rendre efficient l'effort demandé au contribuable européen). Mais les plus importants sont de nature politique, et à ce titre puisent dans des motivations, plus que des mobiles, à la confluence de préoccupations éthiques et géostratégiques.

Parce que comme le postule Edgard Pisani « *le marché n'est pas une loi mais un système régulateur* », comme le démontre Amartya Sen « *l'économie est une science morale* » et parce que le plus grand scandale social tel qu'il est décrit et dénoncé par Majid Rahnema survient « *quand la misère chasse la pauvreté* », il convient d'insuffler dans les relations internationales de la probité. Et d'abord par une évaluation sans détour ni manœuvre de quarante années d'Accords commerciaux et d'une propagation concomitante de l'indigence ; par l'examen scrupuleux des indulgences fautives qui ont laissé détruire les quelques bénéfices d'un dispositif trop complexe pour être efficace ; par le repérage des arrangements opaques, afin de mesurer les responsabilités de part et d'autre sans intention d'en atténuer la moindre. Il faut sans doute oser s'interroger sur la nature des hiatus qui ont persisté entre les objectifs formulés dans les Conventions successives et les instruments mis à leur service.

C'est un nouveau Pacte de confiance, de coopération et de prospérité qu'il faut conclure entre une Europe qui doit redessiner sa place et son influence dans le monde et des pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique avec lesquels elle doit réactiver, sur la base d'un héritage commun parce que produit en commun, des solidarités non de devoir mais d'Ambition.

L'éradication de la faim et de la pauvreté dans le monde est un objectif caritatif, fût-il légitime, juste, urgent et porté par des structures internationales posées sur des contributions fiscales plutôt que sur le denier du culte.

Prenant acte de la répartition des ressources, de la distribution des savoirs et des techniques, de la redistribution des richesses créées, l'objectif politique serait de postuler que nous vivons bien dans un monde indivis, que nulle partie du monde ne peut être indifférente à ce qu'il advient à une autre, et qu'il nous incombe de démonter les mécanismes qui aboutissent à domicilier la faim et la pauvreté dans les mêmes contrées, malgré des ressources insolentes et parfois des taux de croissance élevés. Il serait faux de croire qu'une telle conception heurterait l'opinion publique européenne. D'abord, comme l'indique lumineusement Albert O. Hirshman, « *au nombre des choses capables d'ébranler les hommes, il y a le souci des autres et le respect pour les idées* ». Ensuite, parce que l'empathie que montrent les citoyens européens pour les malheurs lointains prouve qu'ils ne s'accommodent pas d'un monde où sévissent la faim, la maladie et l'injustice. Enfin, parce que la franchise d'une relation de solidarité et de responsabilité partagée génèrera moins de gaspillage, moins de structures

parasites, moins d'hommes de main, moins de commandos, moins d'éminences grisâtres, moins d'équivoques.

**Ce Pacte de confiance, de coopération et de prospérité reposerait, sans aucune méprise, sur la définition élaborée en commun d'un destin solidaire dans un monde perçu comme un espace commun.**

Les conditions pour y parvenir sont moralement drastiques :

- redéfinir ensemble le contenu et les implications de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance, des droits de la personne. A considérer les Chartes fondatrices des civilisations africaines et européennes, aucune partie n'a l'avantage du terrain. Chaque partie s'appuyant sur son patrimoine apporte sa part dans la définition commune des libertés individuelles, des libertés publiques (expression syndicale, droit d'association, de manifestation...), du pluralisme effectif de la presse, d'une réelle séparation des Pouvoirs, de la garantie de liberté et d'efficacité de Contre-pouvoirs institutionnels et de Contre-pouvoirs civiques, du pluralisme démocratique, de la transparence impersonnelle dans le fonctionnement des administrations publiques. Il conviendra d'inclure les élites dans l'analyse critique et la prospective sur le rôle de l'Etat : l'Etat en Europe confronté aux partages de souveraineté en supranationalité (Union Européenne) et en fragmentation territoriale (Décentralisation) ; l'Etat dans les pays stables du Sud, confronté à la transition de la construction de la Nation à la libération des forces créatrices et contestataires ; l'Etat dans les pays du Sud confronté à des troubles (frontaliers ou intérieurs) devant reconstruire l'unité et la cohésion nationales. Un Protocole établirait les engagements ainsi souscrits et les moyens d'en garantir l'application. Les efforts seront inégaux, mais les pays du Sud ne seront pas seuls à devoir en faire. Une annexe au Protocole présenterait les moyens d'exécution, de contrôle et d'évaluation.
- Convenir ensemble de la déclinaison des obligations émanant du choix de Développement Durable dont il n'est pas superflu de redéfinir le contenu si l'on tient au concept.
- Elaborer ensemble le Droit international pour la '*souveraineté alimentaire*' en définissant les conditions de sécurité alimentaire (taux d'autosuffisance, instruments d'intervention, circonstances, procédures d'information...).

- Servir l'intégration régionale, échelon efficace pour le Co-Développement, ('co' pour construire ensemble) et subordonner toutes relations extérieures au renforcement de cette intégration régionale et de ses Institutions. En conséquence, tenir compte de l'historique de cette construction régionale pour chaque pôle géographique ; privilégier les investissements de désenclavement et de liaison (transport terrestre, aérien, maritime ; logistiques de télécommunications).
- Coopérer à des institutions financières saines et opérationnelles, sans éliminer les formes traditionnelles et éprouvées d'intermédiations bancaires (tontines, micro-crédit, coopératives mortuaires, etc).

**En résumé : un Espace commun pour un Destin forgé en commun par une Volonté commune.**

Les Sommets bilatéraux que l'Union Européenne tiendra avec les 10 pays tiers, et d'abord avec l'Afrique du Sud dès juillet 2008 à Bordeaux, pourront constituer les premiers cadres d'expérimentation de cette nouvelle démarche.

Les suggestions qui viennent d'être énoncées ne prétendent pas à la neutralité. Elles s'inspirent d'une lecture du monde, et d'une figuration d'un monde juste et amical qui exige de concilier la pensée globale et l'action locale. Cette figuration du monde avoue un attachement presque compulsif à la liberté et aux libertés. Elle assume une intransigeance sur l'égalité des droits et les politiques publiques qui doivent la mettre en œuvre. Elle cultive la détermination à redynamiser les solidarités. Elle entretient l'obsession de faire de l'individu libre un citoyen responsable. Elle plaide pour le choix de sociétés laïques qui établissent la bonne distance entre la foi et la loi et garantissent l'impartialité et l'efficacité de la puissance publique.

C'est cette volonté de justice et de fraternité qui permet d'ajouter l'éthique et l'empathie à la raideur du Droit et, de la Démocratie se projeter en République, cadre juridique de la plupart des pays concernés, pour faire société non seulement selon les lois, mais en plus pour les citoyens, selon le choix.

Ce n'est pas là une utopie. Un idéal plutôt. Fondé sur des valeurs qui ont reçu la patine de l'Histoire, la pigmentation des Cultures qui les ont meulées, et la consistance du Droit qui les a calibrées.

Ce peut être l'alternative. Ou bien les mécanismes continuent de faire la loi et les injustices vont leur train jusqu'au chaos qu'aucun mur ni aucune statistique péremptoire ne parviendra à endiguer. Ou bien la Politique se mêle des affaires du monde.

*« La Politique prend naissance dans l'espace-qui-est-entre-les-hommes et traite de la communauté et de la réciprocité d'êtres différents ».* C'est ainsi qu'Hannah Arendt rappelle que la politique est d'abord vision, puis médiation pour tracer le chemin à prendre et arbitrer entre des intérêts ou des désirs divergents, voire antagoniques.

Et pour répéter Ricoeur : *L'Ethique est le souci de la vie bonne, avec et pour les autres, dans des institutions justes ».*

Pour agir, sans prétention à la perfection, mais avec la ferme résolution de mettre un coup d'arrêt aux désordres du monde et de servir la paix et la justice par une économie mondiale qui ne nie ni la diversité du monde, ni le besoin d'altérité, ni les écarts de performance, ni les espaces à préserver pour la créativité, il faut bien se contraindre à exposer les faits le plus exactement possible, à appréhender les divergences le plus précisément possible, à s'obliger à concilier les désaccords avec le plus de justice possible.

La Convention de Cotonou date du 23 juin 2000. Elle fait suite à la Convention de Lomé n° IV bis dont l'échéance était fixée à fin 2000.

Elle se distingue des 5 Conventions de Lomé par l'abandon du principe de réciprocité qui avait été introduit dans la Convention de Lomé n°I en 1975. En effet, la première Convention, dite de Yaoundé I a été signée en 1963 par 6 pays européens appartenant à la Communauté Economique Européenne d'alors, avec 16 pays africains, aucun pays Caribéen et aucun pays du Pacifique. Cette première Convention couvrait donc un total de 22 pays et une population de 246 254 000 habitants. Elle rassemblait en réalité les principales anciennes colonies des anciennes métropoles européennes, à l'exception notable des anciennes colonies asiatiques et de celles du Maghreb. Si l'on retient que la Guinée (Conakry), seul pays d'Afrique subsaharienne francophone à avoir voté 'Non' au referendum de 1958 sur l'appartenance à la

Communauté proposée par le Général de Gaulle (articles 78 et 86 de la Constitution française), et devenue indépendante *ipso facto*, n'a été associée qu'en 1975 à la Convention de Lomé I, il est permis de présumer que les liens établis par ces Conventions de coopération s'inscrivaient dans le choix de prolonger des relations jugées préférentielles, n'excluant que les ruptures brutales (Viet Nam, Algérie) ou franches (Guinée, Madagascar) de la relation coloniale. Les deux Accords de Yaoundé (1963 et 1969) reposaient sur le principe de préférences commerciales réciproques. Les premiers Accords de Lomé, en 1975 vont instaurer le groupe des ACP ; ils introduisent puis institutionnalisent le principe de « non réciprocité des obligations » pour tenir compte des inégalités entre les économies et les sociétés. Les mécanismes d'aide contenus dans la Convention de Yaoundé sont maintenus, des Institutions paritaires permanentes sont créées pour porter et accompagner l'application des dispositions contenues dans les Accords : un Conseil des Ministres ; un Comité des Ambassadeurs ; une Assemblée paritaire et un Secrétariat Général ACP. Sont instaurés par ailleurs deux dispositifs (STABEX pour les denrées agricoles et SYSMIN pour les ressources minières) visant à sécuriser les recettes commerciales des pays ACP contre les fluctuations brutales des cours des matières premières agricoles dont ces pays sont principalement exportateurs. Les Conventions de Lomé sont reconduites quatre fois, de 1975 à 1995 par Lomé IV bis, la Convention de 1990 ayant été signée pour dix ans. Elles couvrent donc au total une période de 25 ans. Le relais est pris par la Convention de Cotonou, adopté en 2000 pour vingt ans, qui va s'inscrire dans le prolongement des Accords précédents en affirmant en ses divers articles ses objectifs de coopération pour le développement. L'accent est mis sur la nature endogène du développement qui doit s'appuyer sur « *la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile* ». Cependant, les articles qui instaurent les Accords de Partenariat Economique induisent quelques contradictions. La Convention signée pour 20 ans contient donc un dispositif de lourde conséquence, sans échéance déterminée.

Les discussions du cycle de Doha ont fixé au 31 décembre 2007 l'échéance de validité des mesures préférentielles en vigueur, contredisant cet objectif de Développement et la référence explicite aux priorités définies par les Objectifs du Millénaire pour le Développement. La première priorité énoncée par les OMD est l'éradication de la pauvreté en réduisant de moitié d'ici à 2015 la proportion de la population mondiale, dont le revenu quotidien est inférieur à un dollar et de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim, 856 millions par la

malnutrition, dont 650 millions d'agriculteurs et de ruraux. Le dernier rapport du PNUD affiche un scepticisme de lucidité, en affirmant que les Objectifs du Millénaire ne seront pas atteints avant 2020 au rythme où se dégradent les indicateurs économiques et sociaux.

Les APE sont proposés par l'Union Européenne aux 78 pays d'Afrique, Caraïbe et Pacifique, au motif de l'obligation de conformité aux règles de l'OMC.

En réalité, s'il est exact que les autres membres de l'Organisation mondiale ont accordé à l'Union Européenne une dérogation expirant au 31 décembre 2007 pour se mettre en conformité avec les règles de l'OMC dans ses relations commerciales différenciées, à considérer lesdites règles, les marges possibles et les retards accumulés sur les négociations, trois options étaient ouvertes :

- l'UE pouvait consentir à élargir les préférences accordées aux pays ACP en les étendant aux autres PED (pays en développement) ; il y aurait eu, dans ce cas de figure, un tri à faire non à partir de critères géographiques mais d'indicateurs éco-sociaux.
- L'UE pouvait négocier une nouvelle dérogation.
- Elle pouvait choisir de transformer les préférences commerciales en zones de libre-échange.

La Commission Européenne, apparemment convaincue que le libre-échange est la clé du Développement endogène promu par l'article premier de la Convention de Cotonou, a choisi la troisième option.

La première option aurait conduit l'Union Européenne à enrichir l'arsenal réglementaire, à le rendre plus performant par une nomenclature plus pertinente que les seuls PED et PMA, en reconnaissant par des instruments de mesure dont la validité serait établie, la réalité de groupes différents au sein de la catégorie des PED.

Elle aurait pu, à cette occasion recréer une solidarité avec les pays ACP qui, ces dernières années et sur des sujets majeurs, se sont positionnés aux côtés des Etats-Unis et de quelques pays émergents (Brésil, Chine, Inde) tant les rapports historiques, au double sens du temps et de la qualité du lien avec l'Europe, se sont distendus.

La deuxième option aurait nécessité à propos du Développement l'enrichissement d'un argumentaire, pour l'instant très pauvre parce que réduit au seul constat, tel que décliné dans

le Livre vert de la Commission Européenne sur les relations de l'Union Européenne et des pays ACP en date du 20 novembre 1996. Le Développement ainsi rétréci à ses dimensions économiques et commerciales perd toute nature qualitative, tout relief historique éclairant les trajectoires différenciées, tout contenu politique à la fois en termes de vision et non plus seulement de mécanismes, en termes de médiation que la privation des leviers budgétaires et fiscaux infligée aux Etats, hypothèque lourdement.

Avant l'Accord de Cotonou, dans un rapport d'information pour la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'UE Yves Dauge, Député s'interrogeait : 'L'OMC a-t-elle perdu le Sud ?' et finissait par conclure : *« le partenariat UE-ACP doit être utilisé pour refonder la relation Nord-Sud à l'OMC... C'est 'l'esprit de Lomé' qui doit faire évoluer l'OMC et non l'inverse »*.

Dans son rapport de juillet 2006, Jean-Claude Lefort préconisait : « Il est indispensable que la présentation au Conseil, par la Commission, à l'automne 2006, de l'état d'avancement des négociations débouche sur une véritable remise à plat des options et des échéances proposées aux pays ACP. »

Combien de temps perdu?

Nous pouvons choisir d'en sortir sans tout casser.

Parce que nous n'avons pas construit le monde avec humanisme, nous avons inventé l'humanitaire et progressivement cédé à ce palliatif de la politique des espaces de plus en plus larges pour assurer un secourisme de survie dans la cité et dans le monde.

Il nous faut oser aller à la racine des faits.

A cette économie rendue boulimique par la course à la croissance, qui a plongé près de la moitié du monde dans la misère, la seule alternative raisonnable est une politique mondiale de « décroissance soutenable ». Ce n'est pas là une fantaisie de hippie vieillissant. C'est la seule théorie économique viable, même s'il est bien concevable que de farouches oppositions s'élèveront de ces lieux mêmes où, taraudés par la faim et la misère, les corps sont impatients et l'esprit reste aliéné par le mirage de la croissance parée de toutes les vertus.

S'il en est ainsi, essayons au moins le Développement, dans un effort pour articuler l'économie monétisée qui parcourt le monde, avec les économies informelles et solidaires qui font tenir les périphéries urbaines, et les économies traditionnelles qui gardent en vie le monde rural. Sans que les premières aient un droit d'anthropophagie sur les secondes. Un Développement respectueux de la nature, des patrimoines culturels, de la diversité des êtres, des savoirs et des savoir-faire, et dont il ne faut pas dissimuler qu'il percuterait les égoïsmes de classes et de nations, est la seule voie de traverse pour bifurquer avant le chaos. Objectivement, combien de temps pourra encore tenir cette « *économie boulimique qui jette la moitié de l'humanité dans l'indigence* » ? comme le demande Pierre Rabhi.

Malgré l'accumulation de preuves du contraire, ceux qui pilotent le monde continuent à croire aux méga-projets et à réfléchir en macro-structures. Les fazendas, les haciendas ont pourtant échoué en efficacité économique et en justice sociale. Les Kolkozos ont moins produit que les petites unités. Les grandes plantations ont goulûment ingurgité en subventions des ressources budgétaires qui auraient désenclavé les territoires et permis d'acheminer la production vivrière des milliers de petites fermes vers les centres urbains. Les lotissements paysans, les abattis, les jardins ouvriers ont, par contre, fait la preuve de leur performance, de l'ingéniosité de leur système de production basé sur la diversification, l'utilisation astucieuse des prédateurs de la chaîne naturelle et l'intégration en amont de production de la chaîne trophique. Quant aux éléphants blancs, aux barrages gigantesques, aux tours pharaoniques et aux projets mégalomaniques, à défaut d'une crise de la raison, la crise alimentaire devrait les invalider.

Dans l'univers feutré de l'actuelle gouvernance du monde se confrontent des visions du monde, des sensibilités historiques, des croyances économiques, des théologies sur les technologies, des professions de foi sur les 'lois naturelles' de l'économie ou sur la volonté. Le Marché ou la Politique. Plus que d'affrontement, c'est une question de préséance. Le monde va-t-il sans comptes à rendre son chemin d'injustice inhérent à la mise en présence des forts et des faibles ? La civilisation n'est-elle pas, en premier et dernier ressort, la raison de donner tournure au vivre ensemble ?

Césaire en 1955, déjà promettait : « *Si l'Europe occidentale ne prend d'elle-même en Afrique, en Océanie, à Madagascar c'est-à-dire aux portes de l'Afrique du Sud, aux Antilles c'est-à-dire aux portes de l'Amérique, l'initiative d'une politique des nationalités, l'initiative d'une*

*politique nouvelle fondée sur le respect des peuples et des cultures ; que dis-je, si l'Europe ne galvanise les cultures moribondes ou ne suscite des cultures nouvelles ; si elle ne se fait réveilleuse de patries et de civilisations, ceci dit sans tenir compte de l'admirable résistance des peuples coloniaux, l'Europe se sera enlevé à elle-même son ultime chance et, de ses propres mains aura tiré sur elle-même le drap des mortelles ténèbres. »*

A quelques mots près, dont l'ambiguïté n'est pas de mise, ces '*nationalités*' qui n'ont jamais chez Césaire nourri le nationalisme ; ou cette Europe occidentale qui n'est pas un camp, la lettre de rupture à Maurice Thorez contre l'invasion de Prague le présageant ; à quelques mots près, cette injonction vaut encore.

Posons l'hypothèse que l'Union Européenne prenne l'initiative d'une '*politique nouvelle fondée sur le respect des peuples et des cultures*' non seulement dans ses relations avec ses partenaires privilégiés, mais au sein de l'OMC et d'abord justement avec ces partenaires privilégiés. Ce terrain prioritaire a été labouré par le fait de l'Histoire ; par la rencontre brutale et frontale, le frottement puis la capillarité des cultures ; par le partage de langues d'oppression devenues mitoyennes aux langues natives qui ont survécu, par la création d'espaces économiques contigus, y compris lorsque ce fut sur des malentendus, y compris lorsqu'ils sont demeurés profondément inégalitaires.

Ce respect des peuples et des cultures n'inclut nullement la complaisance envers des appareils d'Etat ou des Pouvoirs qui eux-mêmes n'ont aucun souci de ces peuples et de ces cultures. De même il ne prétend pas poser l'Europe en surplomb d'une Afrique globalement et uniformément toisée comme une masse informe d'indigence et d'inertie.

Du passé au présent, l'Europe et l'Afrique ont rafistolé une relation tissée sur une connaissance mutuelle d'une inégale curiosité et d'une fascination inconstante. Mais elles ont l'une et l'autre, quoi que distordent les préjugés, des références matricielles sur lesquelles peuvent s'édifier un dialogue et une coopération réciproquement avantageux. Trois Chartes témoignent de la modernité d'une pensée intuitive sur l'immensité et la complexité du monde et de la conscience que l'homme est l'unité essentielle qui relie ce monde, au temps où les dimensions mêmes de la terre étaient ignorées. Ces Chartes énoncent sans ambiguïté l'*habeas corpus*, sacrant l'intégrité physique ou le droit de se posséder soi-même ; l'intangibilité du droit naturel qui préserve la personne contre tous les abus de pouvoir ; l'irréductibilité de l'égalité condition humaine. La première est la Magna Carta signée en Angleterre en 1215 par

Jean Sans Terre confronté aux revendications sur les libertés traditionnelles. La seconde est la Charte du Mandé, appelée Dunya Makilikan (Injonction au monde) proclamée en 1222 par Soundjata Keïta au moment où il unifiait l'empire du Mali. La troisième est la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen adoptée en France en 1789 pour enraciner la flamboyante Révolution française. La symbolique de ces événements peut servir de trépied à une Relation rétablie sur un partage historique de valeurs fondamentales et universelles et une exigence contemporaine d'ambitions humanistes.

*« Le poète a toujours raison  
Qui annonce la floraison... »*  
*Jean Ferrat*

## **RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS**

### ***1° Considérant***

A l'échéance du 31 décembre 2007, sur les six pôles régionaux de négociation, un seul, le CARIFORUM (15 pays, 26+ millions d'habitants) avait paraphé des APE complets. Des Accords intérimaires, principalement réduits aux échanges de marchandises, ont été paraphés par 20 pays. Soit un total de 35 pays sur 78. Le dernier Accord intérimaire paraphé date du 18 décembre 2007. Ces Accords ont une force juridique limitée face aux pays tiers. La majorité des pays non-signataires, 43 sur 78, totalisent 576 millions d'habitants.

### **Préconisation n° 1 :**

Reconsidérer le mandat de la Commission

\*\*\*\*\*

### ***2° Considérant***

L'Accord de Cotonou du 23 juin 2000 énonce en plusieurs articles l'importance de la coopération au développement et des modulations nécessaires pour ne pas perturber dangereusement les économies des pays ACP.

Il est signé pour 20 ans.

Le mandat du Conseil à la Commission daté du 12 juin 2002 n'a pas inclus expressément la coopération au développement.

Les APE sont des Accords sans échéance. Illimités.

### **Préconisation N°2**

Amender le Mandat de la Commission

\*\*\*\*\*

### ***3° Considérant***

A la mi-Mai 2008, la version française des APE complets et celle des Accords intérimaires (AI) n'étaient toujours pas disponibles. Au 25 mai 2008, la version française des Accords intérimaires était encore en cours de traduction et de « toilettage » juridique. Les pays ACP dont le français est langue officielle aux termes de la Constitution sont au nombre de 26. Au sein du CARIFORUM, Haïti est francophone et compte 8 900 000 habitants sur un total

régional de 26 millions de personnes, sans Cuba. Ces 26 pays francophones totalisent près de 300 millions d'habitants.

Etre informé dans sa langue est un principe de base du Droit international et des législations démocratiques.

### **Préconisation n° 3**

Conditionner la poursuite des discussions à la garantie qu'aucun malentendu ne puisse provenir d'une **équivoque linguistique**. Consentir à remettre en discussion les termes soumis à contestation sur ce fondement.

\*\*\*\*\*

### ***4° Considérant***

Tous les pays de l'Union Européenne et les pays ACP sont signataires du Pacte sur les droits économiques sociaux et culturels (PDESC) signé en décembre 1966 et entré en vigueur en janvier 1976. En son article 11 §1, ce Pacte affirme le droit pour chacun d'avoir accès à une qualité de vie (standard of living) pour lui et sa famille, incluant une alimentation adaptée (adequate food) et le §2 précise le « *droit fondamental d'avoir la liberté d'échapper à la faim et à la malnutrition* ». L'article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme confirme le droit pour chacun à l'alimentation ; à l'article 55 de la Charte des Nations Unies dont sont membres tous les pays parties aux APE, les signataires s'engagent à « prendre ensemble ou séparément des mesures » pour assurer l'exercice de ce droit. L'article 56 de la Charte des Nations Unies et le §34 de la déclaration de Vienne et du Programme d'action de juin 93 confirment ces dispositions. Le PNUD rappelle que « Les Etats parties doivent prendre les mesures pour permettre l'exercice du droit à l'alimentation dans d'autres pays, pour protéger ce droit, pour faciliter l'accès à la nourriture et pour fournir de l'aide là où elle est nécessaire. Les Etats parties doivent, dans tous les accords internationaux concernés (whenever relevant) s'assurer de la nécessaire attention accordée à ce droit à l'alimentation et veiller au développement d'instruments juridiques internationaux à cet effet ». C'est en substance, ce que font les Etats sur un plan bilatéral et les institutions multilatérales spécialisées sur ces questions. Le Rapporteur Spécial de l'ONU pour le Droit à l'alimentation, Olivier Deschutter, en fonction depuis avril 2008 rappelle « l'interdépendance ; l'indivisibilité et l'égale importance des droits économiques, sociaux, culturels et des droits civils et

politiques » et estime qu'en vertu de ces engagements internationaux, les Etats ne peuvent être indifférents à l'impact des activités placées sous leur autorité sur d'autres territoires. Au-delà des mesures d'urgence, c'est en effet à la fois au respect du droit à l'alimentation et à l'élaboration d'un Droit international que se sont engagés les pays signataires.

Jean Ziegler, Rapporteur Spécial de l'ONU pour le Droit à l'alimentation jusqu'à début 2008, dans son intervention au Sommet de la FAO à Rome le 5 juin pointe la contradiction : « la plupart des pays signataires du PDESC sont également membres des Institutions de Bretton Woods et de l'OMC. Lorsqu'ils prennent des décisions dans ces Institutions, ils devraient donner une priorité absolue au respect de ce droit à l'alimentation.

#### **Préconisation n°4**

Prendre appui sur les textes cités et particulièrement sur les 19 Directives pour le Droit à l'alimentation adoptées en 2004 par les pays membres de l'ONU, dont sont adhérents les Etats de l'Union Européenne et les Etats ACP, pour construire un **Droit international resserré sur le Droit à l'alimentation**, la sécurité alimentaire et le statut particulier du secteur agricole, avec des dispositions normatives et un arsenal judiciaire. (Voir Préconisation n°9)

\*\*\*\*\*

#### ***5° Considérant***

Les Accords intérimaires sont réduits au volet '*Marchandises*', au motif exposé par la Commission de conformer les relations UE/ACP aux règles de libre commerce de l'OMC. L'échéance du 31 décembre 2007 a été fixée lors de la Conférence interministérielle de l'OMC au Qatar (Cycle de DOHA) en septembre 2001. Ces Accords intérimaires présentent deux défauts majeurs : 1) réduits au commerce de marchandises, ils rompent radicalement avec l'esprit et la lettre de l'Accord de Cotonou et plus encore avec ceux de Lomé (25 ans de coopération au **Développement**) ; 2) signés entre l'Union Européenne et des pays ACP séparément et contenant des clauses variables, ils contredisent l'option plurilatérale d'Accords UE/Communautés régionales conçue pour renforcer **l'intégration régionale des pays ACP**. Le contour des Pôles régionaux avait fait l'objet d'un consensus, y compris lorsque la Commission les avait définis unilatéralement (ENR dans le Pacifique) ou que des Accords particuliers entraînaient des pays non signataires (ex. TDCA EU/Afrique du Sud entraînant d'autres pays de l'Afrique australe liés par une Union douanière).

Ces Accords intérimaires présentent cependant un avantage : ayant constitué un régime juridique « compatible avec les règles de l'OMC », ils créent les conditions de temps et de sérénité pour examiner les motifs que les non signataires opposent à la signature massive et enthousiaste d'APE complets.

### **Préconisation n° 5**

Evaluer l'exécution du Mandat de la Commission au regard de ses termes. Evaluer le Mandat de la Commission au regard de l'Accord de Cotonou, et notamment de son article 35 alinéa 2 relatif aux Principes « *La coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des Etats ACP, considérant que l'intégration est un instrument clé de leur intégration dans l'économie mondiale.* ».

\*\*\*\*\*

### **6° Considérant**

Le Livre vert de la Commission Européenne sur les relations UE/ACP, publié le 20 novembre 1996 affirme : « *L'impact des préférences commerciales a, dans l'ensemble, été décevant [...] dans la majorité des pays ACP, les politiques économiques et les conditions structurelles internes nécessaires au développement des échanges économiques et commerciaux ont fait défaut.* »

La Commission concède néanmoins quelques exceptions : « *Ce dispositif, et en particulier, les Protocoles concernant les produits spécifiques, a certes, contribué de manière significative aux succès commerciaux de certains pays qui ont su adopter en même temps des politiques de diversification appropriées* ».

Ce diagnostic résumé méconnaît les progrès réalisés dans l'intégration régionale, que l'Union Européenne a su accompagner. Ces progrès méritent d'être mesurés, de même que la fragilité de ces constructions inachevées.

### **Préconisation n° 6**

Inviter les Communautés régionales ACP à effectuer dans les 3 prochains mois un travail équivalent d'appréciation des effets des Conventions de Lomé IV et Lomé IV bis ; procéder à une évaluation paritaire UE/ACP de l'impact de ce régime préférentiel. Proposer à l'Union Africaine de s'y associer.

Confronter cette évaluation au principe, également de Droit international et consubstantiel aux législations démocratiques, et par ailleurs mentionné dans l'Accord de Cotonou selon lequel **les nouvelles dispositions ne peuvent placer les intéressés dans une situation plus défavorable, en termes nets, que la précédente.**

#### **Effectuer un monitoring conjoint et permanent de l'exécution des APE.**

Concevoir une gamme d'indicateurs pour la clause de sauvegarde, de sorte que la procédure déclenche non l'instruction mais la mise en oeuvre.

Les pays ACP n'ont pas eu la possibilité de postuler à une admission au SPG+, le dispositif mis en place en 2005, entré en vigueur en 2006 n'est ouvert en révision qu'en 2009. Compte tenu des différends de signature et du nombre de pays non signataires, **clarifier la possibilité pour les ACP non intéressés par des APE de souscrire au SPG+**, régime plus favorable que le SPG et compatible avec les règles de l'OMC.

\*\*\*\*\*

### ***7° Considérant***

Le taux de libéralisation des échanges (80%) ainsi que le délai accordé (12 à 15 ans, et jusqu'à 25 ans sur les 20% autorisés hors libéralisation) proposés par la Commission relèvent d'une interprétation de l'article XXIV du GATT qui n'est pas partagée par la majorité des pays ACP. Cette interprétation, défendable, qui s'appuie sur les notions 'essentiel des échanges' et 'délai raisonnable' fait référence aux usages. Les interprétations divergentes font valoir que 'l'essentiel des échanges' peut donner lieu à une acception quantitative ou qualitative. Eu égard au contenu du Mémoire d'interprétation, à la jurisprudence Turquie/textile, à l'article 5 de la clause d'habilitation, et à la correspondance du Directeur Général de l'OMC, ces autres interprétations sont recevables.

**Préconisation N°7**

Faire procéder à une expertise juridique de l'article XXIV du GATT et de la Clause d'habilitation afin d'aboutir à un arbitrage accepté par les 2 parties.

\*\*\*\*\*

***8° Considérant***

Certains gouvernements ont parlé des APE comme d'une « machine de guerre ». Le gouvernement du Ghana a signé des AI, alors que le Parlement ghanéen s'y était opposé. Des voix s'élèvent dans la société civile au Niger pour affirmer que le Niger est un pays pauvre (14 731 000 habitants, 781 € de PNB/hab.) est un PMA bénéficiant de l'initiative TSA et n'ayant aucune raison d'y renoncer ; s'il est fortement sollicité pour signer, et traité avec quelque précaution, ce serait à cause de l'uranium que recèle le désert partagé avec l'Algérie et la Libye, et pour prévenir toute tentation de nationalisation ou de contrôle public efficace. Pour le Cameroun, voisin du Nigeria pétrolier, la préservation de la culture de la banane a probablement compté fortement. Il a également été question de tentatives d'instrumentalisation des signatures de la Côte d'Ivoire et du Ghana en Afrique de l'Ouest et du Cameroun en Afrique centrale pour peser sur les institutions régionales (CEDEAO, CEMAC). Qu'il s'agisse d'actes ou d'impressions, le fait est que la confiance, indispensable à tout climat de négociation, est ébréchée.

L'intérêt de ces exemples est de rappeler par ailleurs que les rapports du monde obéissent à des considérations géostratégiques dont certaines, pour ne pas être formulées, n'en sont pas moins prégnantes.

**Préconisation n° 8**

Restaurer la confiance. Quelques gestes en crédibilité :

- revenir aux engagements pris à Cancun en 2003 : sans refuser de débattre des sujets dits de Singapour (concurrence, marchés publics, propriété intellectuelle, facilitation des échanges) confirmer que les parties souscrivent à la nécessité d'en discuter et convenir éventuellement d'un calendrier, sans que ces sujets soient, comme c'est actuellement le cas, inscrits dans les clauses des APE et AI (*rappel 1: la Convention de Cotonou de 2000 dispose que « les parties acceptent de renforcer la coopération » dans ces domaines ; rappel 2 : parmi les pays*

*européens, la France a élaboré une législation moderne sur ces sujets entre 1978 et 1991 sur la transparence et la régularité des procédures de marchés, la loi Sapin de 1993 sur la prévention de la corruption, la transparence de la vie économique et des procédures publiques, les transpositions de Directives européennes en 1997, la réforme des marchés publics en 2003, la lutte contre la corruption en 2007 et la dépénalisation du droit des affaires en 2007 (!) ; soit au total 29 ans). Le calendrier devra être bien plus réduit pour les ACP, mais il ne peut ignorer les risques de distorsions d'accès aux marchés publics (selon la formule du PNUD pour l'agriculture : la compétition n'est pas entre les avantages comparatifs mais entre les accès comparatifs aux subventions).*

- convenir paritairement d'une définition du DEVELOPPEMENT, de ses marqueurs, de ses indicateurs, et du processus 'économiquement vertueux' qui peut y conduire. Cette définition conjointement admise doit servir de référent pour l'évaluation paritaire de l'impact des Conventions de Lomé (préconisation n°5) et pour la hiérarchie des mesures contenues dans les APE ;
- dans ses Conclusions d'octobre 2007, le Conseil déclare qu'il n'y a pas de conditionnalité de signature d'APE ou d'AI pour l'accès au FED ; les Commissaires au Développement et au Commerce extérieur le confirment en réponse à des Députés Européens en janvier et avril 2008 ; il semble pourtant exister une coïncidence parfaite entre les pays ayant signé des APE ou des AI et ceux qui accèdent à la réserve du FED.
- Plutôt que de refuser systématiquement toute conditionnalité, convenir de thématiques sur lesquelles une conditionnalité réciproque doit s'exercer (respect des droits de l'homme, neutralisation de décisions nationales, régionales ou communautaires susceptibles de nuire au droit à l'alimentation...)

\*\*\*\*\*

### **9° Considérant**

Le 10<sup>ème</sup> FED a été préparé de 2006 à 2008, l'échéance du 9<sup>ème</sup> FED étant fixé à 2007. La Commission détient du Conseil un mandat en date du 17 juin 2002 pour négocier les APE. Les premières discussions ont commencé en 2003 (CEDEAO, CEMAC) et 2004 (Caraïbe). Les premières réticences se sont exprimées fortement en 2005 dans certains pays ACP et

clairement en 2006 dans certains pays d'Europe, notamment la Grande-Bretagne, la France et quelques pays scandinaves. Pourtant, les PIR ne contenaient pas de dispositions particulières d'accompagnement des APE. Fin 2007, confrontée au refus de signature d'un certain nombre de pays, la Commission a redéfini un programme d'accompagnement en « Paquets régionaux », composés de fonds régionaux pour les APE, absorbant 75 à 80% des PIR et abondés annuellement de 2 milliards d'euros. Un milliard est pourvu par la Commission, mais il concerne tous les PED et pas seulement les ACP, l'engagement ayant été pris au sein de l'OMC ; l'autre milliard doit provenir des Etats membres. A fin mai 2008, la dotation cumulée annoncée par les Etats membres s'élève à 650 millions d'euros.

Les critères et les procédures d'éligibilité au FED, donc aux PIR, et plus particulièrement à la réserve de 25 % mobilisable par la Commission, sont complexes, lourds et peu explicites.

### **Préconisation n° 9**

Démocratiser le FED. Pour l'efficacité : maintenir une programmation pluriannuelle et introduire une clause de budgétisation des exercices. Pour la transparence, placer le Comité FED sous contrôle démocratique : soumettre au Parlement Européen, comme tout budget annuel, les prévisions budgétaires par exercice et le contrôle d'exécution en fin d'exercice.

\*\*\*\*\*

### ***10° Considérant***

L'instauration et le respect de la démocratie et du pluralisme sont une recommandation fréquemment exprimée par l'Union Européenne ou ses Etats membres à l'égard des pays partenaires. Ces recommandations diplomatiques se traduisent par des Résolutions mais également par des efforts financiers pour la délégation d'observateurs lors des consultations électorales ou par des missions d'encadrement ou de mise en place d'institutions publiques.

Les APE sont soumis à ratification parlementaire dans l'Union Européenne, à l'échelon communautaire (P.E.) et à l'échelon des Etats membres par les Parlements nationaux.

Ces Accords de réciprocité établissent un libre accès des produits européens aux marchés des pays ACP, dont les produits entraînent déjà librement sur les marchés européens. La modification majeure dans les échanges va donc peser sur les économies des pays ACP ainsi

mis en concurrence ; les effets éventuels sur les économies européennes ne peuvent être que bénéfiques du fait de la suppression des droits de douane exigibles par les pays ACP.

Les Représentants parlementaires des citoyens européens seront appelés à donner leur accord. Les Représentants parlementaires des citoyens africains, caribéens et du Pacifique, dont l'économie en sera profondément modifiée, devraient y être associés en amont et appelés à les ratifier.

Le secteur privé et la société civile se sont invités dans les débats autour des négociations, à défaut d'y participer.

### **Préconisation n° 10**

Par la voie des Communautés régionales, proposer aux pays partenaires ACP dont la Constitution ne le prévoit pas, d'inclure une clause de **ratification parlementaire des Accords**.

\*\*\*\*\*

### ***11° Considérant***

Le Rapport de 2002 de la CNUCED établit que l'Afrique a emprunté 540 milliards de dollars, qu'elle en a remboursé 550 milliards en intérêt et principal et qu'il lui reste un encours de 295 milliards. En plus d'être moralement indéfendable, cette situation est contraire aux Objectifs du Millénaire pour le Développement souscrits en 20 par les pays créanciers. Le service de la Dette consomme dans certains pays jusqu'à 40 % des ressources budgétaires contre 5 à 16 % pour les services sociaux.

### **Préconisation N°11**

**Annuler la Dette.** L'annulation immédiate et réelle de la Dette, au moins celle des 49 pays les plus pauvres (Afrique, Caraïbe, Amérique du Sud et centrale) serait 7 fois moins lourde que les pertes du krach boursier de 2002. Elle permettrait à ces pays de procéder à de plus utiles allocations de ressources budgétaires. L'annulation de cette Dette pourrait être assortie d'une affectation des ressources dégagées vers des services publics (Education, santé, eau potable, énergie...).

Amender les dispositions du **Droit international** qui gratifient les pratiques des **Fonds Vautours**.

\*\*\*\*\*

*12° Considérant*

Lancé à Lisbonne en 2007, le **Sommet Europe/Afrique** tiendra sa deuxième édition à Paris le 20 octobre 2008, sous présidence française de l'Union Européenne. Cette circonstance de rencontre des Etats membres de l'Union Européenne avec les Etats d'Afrique pourrait se prolonger par une rencontre autour des APE, associant les deux autres groupes ACP de la Caraïbe et du Pacifique.

**Préconisation N°12**

Convoquer, en prolongement du **Sommet Europe/Afrique** un **Symposium International sur les ACP**. En amont de cette rencontre, les pays ACP auront procédé à l'évaluation de l'impact des Conventions de Lomé ; à la définition des grandes lignes de leurs stratégies nationales ou régionales agricoles pour le Droit à l'alimentation ; à la déclinaison des obligations qu'ils se fixent pour l'intégration régionale et pour le Développement. Les parties s'interrogeraient ensemble sur l'avenir de la relation UE/ACP, son poids (celui de l'Europe passera de 11% à 7,2 % de la population mondiale, celui de l'Afrique de 14% à 21 % avec 2 milliards d'habitants en 2050) ; sa pesée diplomatique ; sa pertinence ou son obsolescence dans le monde globalisé ; sa contribution à un monde multipolaire.

Ce Symposium pourrait se conclure par une **Conférence des Bailleurs** portant sur les modalités de mise en cohérence et les niveaux d'engagement des Etats membres sur l'Aide au Commerce annoncée par la Commission.

\*\*\*\*\*

*13° Considérant*

Les Outre mer français se trouvent situés dans des bassins régionaux de pays ACP. Ils sont confrontés, en sens inverse aux asymétries concédées par l'Union Européenne aux pays ACP. Des aménagements sont indispensables pour éviter des chocs déstructurants pour leurs économies. La voie des rivalités à outrance ou des protections réciproques n'est ni efficace, ni plus guère possible. Il existe des instruments institutionnels et juridiques pour concevoir et mettre en œuvre des dispositifs spécifiquement conçus pour régionaliser les économies. Les Outre mer disposent d'incontestables atouts, notamment dans les services et les possibilités de

valeur ajoutée sur certaines productions. La canne et la banane, par ailleurs protégées, n'en sont pas l'alpha et l'omega.

La première condition de ce partenariat réside dans la volonté partagée de creuser des complémentarités stimulantes plutôt que des concurrences périlleuses.

### **Préconisation N° 13**

Concevoir un partenariat Outre mer/ACP.

Recenser les **problématiques communes** en dehors des productions faisant l'objet de mesures spéciales (sucre et banane) ; rareté physique du foncier (juridico-administrative pour la Guyane) ; pêche et ressources marines (halieutiques, énergétiques, minérales, pétrolières pour la Guyane), partage des eaux territoriales et des zones économiques exclusives ; gestion commune du patrimoine marin ; ressources minières (Guyane/Suriname et Nouvelle-Calédonie/Pacifique continental) ; denrées agricoles vivrières (+ riz et crevettes Guyane/Suriname) ; environnements fragiles (mer/transport des déchets nucléaires ; rivières ; forêts) ; diversification du tourisme autour de la Culture, de l'Histoire, du Patrimoine ...

Mutualiser les moyens d'assurer la **sécurité commune** sur les espaces partagés : lutte contre les trafics de drogues, d'armes, d'alcools, de médicaments, de contrefaçons.

Pérenniser l'**octroi de mer** ou mettre en place des leviers équivalents.

Préciser les modalités de déclenchement de la **Clause spécifique de sauvegarde**.

Mobiliser les **moyens institutionnels et juridiques** disponibles (particulièrement lois Paul/art. 42 et 43 et loi Girardin ; article 299 §2 du Traité européen).

Mettre un terme à l'**instabilité juridique** en Droit français (empilement législatif ou vide juridique ou droit commun inadapté dû à la période esclavagiste. Ex : nomenclature botanique).

Mobiliser les **moyens financiers** (PER, DOCUP, INTERREG, prêts AFD, Programmes Intégrés de Développement)

**Coordonner** les interventions financières et politiques.

**Capitaliser** les initiatives prises dans leurs bassins par les différentes régions d'Outre mer (pharmacopée, cosmétiques, travaux publics...)

**Articuler** sans les confondre les niveaux de partenariat et de coopération (Multilatéral UE/Communautés régionales ; bilatéral Etat/Etat ; Collectivités/homologues institutionnels ; Société civile/idem).

**Renforcer** les potentiels des territoires français (Formation, Transfert de technologies, expertises, Laboratoires pour contrôle des normes européennes...)

Diffuser très largement les résultats des études RECIP et y prendre appui pour réaliser une **étude d'impact des conséquences de l'asymétrie sur les 20 prochaines années.**

Travailler à une configuration de l'espace économique pour un développement durable et solidaire qui permette **l'inclusion active des Régions d'outre mer** dans leurs espaces géographiques.

Organiser et assurer un **monitoring conjoint** (OM/ACP) de l'impact des APE.

## **REPertoire DES PRECONISATIONS**

### **Préconisation n° 1 :**

Reconsidérer le mandat de la Commission (35 pays signataires sur 78).

### **Préconisation N°2**

Amender le mandat de la Commission (Inclure la coopération au Développement).

### **Préconisation n° 3**

Conditionner la poursuite des discussions à la garantie qu'aucun malentendu ne puisse provenir d'une **équivoque linguistique**. Consentir à remettre en discussion les termes soumis à contestation sur ce fondement.

### **Préconisation n°4**

Prendre appui sur les textes cités et particulièrement sur les 19 Directives pour le Droit à l'alimentation adoptées en 2004 par les pays membres de l'ONU, dont sont adhérents les Etats de l'Union Européenne et les Etats ACP, pour construire un **Droit international resserré sur le Droit à l'alimentation**, la sécurité alimentaire et le statut particulier du secteur agricole, avec des dispositions normatives et un arsenal judiciaire. (Voir Préconisation n°9).

### **Préconisation n° 5**

Evaluer l'exécution du Mandat de la Commission au regard de ses termes. Evaluer le Mandat de la Commission au regard de l'Accord de Cotonou, et notamment de son article 35 alinéa 2 relatif aux Principes « *La coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des Etats ACP, considérant que l'intégration est un instrument clé de leur intégration dans l'économie mondiale* ».

### **Préconisation n° 6**

Inviter les Communautés régionales ACP à effectuer dans les 3 prochains mois un travail équivalent d'appréciation des effets des Conventions de Lomé IV et Lomé IV bis ; procéder à une évaluation paritaire UE/ACP de l'impact de ce régime préférentiel. Proposer à l'Union Africaine de s'y associer.

Confronter cette évaluation au principe, également de Droit international et consubstantiel aux législations démocratiques, et par ailleurs mentionné dans l'Accord de Cotonou selon lequel **les nouvelles dispositions ne peuvent placer les intéressés dans une situation plus défavorable, en termes nets, que la précédente.**

**Effectuer un monitoring conjoint et permanent de l'exécution des APE.**

Concevoir une gamme d'indicateurs pour la clause de sauvegarde, de sorte que la procédure déclenche non l'instruction mais la mise en oeuvre.

Les pays ACP n'ont pas eu la possibilité de postuler à une admission au SPG+, le dispositif mis en place en 2005, entré en vigueur en 2006 n'est ouvert en révision qu'en 2009. Compte tenu des différés de signature et du nombre de pays non signataires, **clarifier la possibilité pour les ACP non intéressés par des APE de souscrire au SPG+**, régime plus favorable que le SPG et compatible avec les règles de l'OMC.

**Préconisation N°7**

Faire procéder à une expertise juridique de l'article XXIV du GATT et de la Clause d'habilitation afin d'aboutir à un arbitrage accepté par les 2 parties.

**Préconisation n° 8**

Restaurer la confiance. Quelques gestes en crédibilité :

- revenir aux engagements pris à Cancun en 2003 : sans refuser de débattre des sujets dits de Singapour (concurrence, marchés publics, propriété intellectuelle, facilitation des échanges) confirmer que les parties souscrivent à la nécessité d'en discuter et convenir éventuellement d'un calendrier, sans que ces sujets soient, comme c'est actuellement le cas, inscrits dans les clauses des APE et AI (*rappel 1: la Convention de Cotonou de 2000 dispose que « les parties acceptent de renforcer la coopération » dans ces domaines ; rappel 2 : parmi les pays européens, la France a élaboré une législation moderne sur ces sujets entre 1978 et 1991 sur la transparence et la régularité des procédures de marchés, la loi Sapin de 1993 sur la prévention de la corruption, la transparence de la vie économique et des procédures publiques, les transpositions de Directives européennes en 1997, la réforme des marchés publics en 2003, la lutte contre la corruption en 2007 et la dépenalisation du droit des affaires ( ! ) en 2007 ; soit au total 29 ans).Le calendrier devra être bien plus réduit pour les ACP, mais il ne*

*peut ignorer les risques de distorsions d'accès aux marchés publics (selon la formule du PNUD pour l'agriculture : la compétition n'est pas entre les avantages comparatifs mais entre les accès comparatifs aux subventions).*

- convenir paritairement d'une définition du DEVELOPPEMENT, de ses marqueurs, de ses indicateurs, et du processus 'économiquement vertueux' qui peut y conduire. Cette définition conjointement admise doit servir de référent pour l'évaluation paritaire de l'impact des Conventions de Lomé ( préconisation n°5) et pour la hiérarchie des mesures contenues dans les APE ;
- dans ses Conclusions d'octobre 2007, le Conseil déclare qu'il n'y a pas de conditionnalité de signature d'APE ou d'AI pour l'accès au FED ; les Commissaires au Développement et au Commerce extérieur le confirment en réponse à des Députés Européens en janvier et avril 2008 ; il semble pourtant exister une coïncidence parfaite entre les pays ayant signé des APE ou des AI et ceux qui accèdent à la réserve du FED.
- Plutôt que de refuser systématiquement toute conditionnalité, convenir de thématiques sur lesquelles une conditionnalité réciproque doit s'exercer (respect des droits de l'homme, neutralisation de décisions nationales, régionales ou communautaires susceptibles de nuire au droit à l'alimentation...)

### **Préconisation n° 9**

Démocratiser le FED. Pour l'efficacité : maintenir une programmation pluriannuelle et introduire une clause de budgétisation des exercices. Pour la transparence, placer le Comité FED sous contrôle démocratique : soumettre au Parlement Européen, comme tout budget annuel, les prévisions budgétaires par exercice et le contrôle d'exécution en fin d'exercice.

### **Préconisation n° 10**

Par la voie des Communautés régionales, proposer aux pays partenaires ACP dont la Constitution ne le prévoit pas, d'inclure une clause de **ratification parlementaire des Accords**.

### **Préconisation N°11**

**Annuler la Dette.** L'annulation immédiate et réelle de la Dette, au moins celle des 49 pays les plus pauvres (Afrique, Caraïbe, Amérique du Sud et centrale) serait 7 fois moins lourde

que les pertes du krach boursier de 2002. Elle permettrait à ces pays de procéder à de plus utiles allocations de ressources budgétaires. L'annulation de cette Dette pourrait être assortie d'une affectation des ressources dégagées vers des services publics (Education, santé, eau potable, énergie...).

Amender les dispositions du **Droit international** qui gratifient les pratiques des **Fonds Vautours**.

### **Préconisation N°12**

Convoquer, en prolongement du **Sommet Europe/Afrique** un **Symposium International sur les ACP**. En amont de cette rencontre, les pays ACP auront procédé à l'évaluation de l'impact des Conventions de Lomé ; à la définition des grandes lignes de leurs stratégies nationales ou régionales agricoles pour le Droit à l'alimentation ; à la déclinaison des obligations qu'ils se fixent pour l'intégration régionale et pour le Développement. Les parties s'interrogeraient ensemble sur l'avenir de la relation UE/ACP, son poids démographique (celui de l'Europe passera de 11% à 7,2 % de la population mondiale, celui de l'Afrique de 14% à 21 % avec 2 milliards d'habitants en 2050) ; sa pesée diplomatique; sa pertinence ou son obsolescence dans le monde globalisé ; sa contribution à un monde multipolaire.

Ce Symposium pourrait se conclure par une **Conférence des Bailleurs** portant sur les modalités de mise en cohérence et les niveaux d'engagement des Etats membres sur l'Aide au Commerce annoncée par la Commission.

### **Préconisation N° 13**

Concevoir un partenariat Outre mer/ACP.

Recenser les **problématiques communes** en dehors des productions faisant l'objet de mesures spéciales (sucre et banane) ; rareté physique du foncier (juridico-administrative pour la Guyane) ; pêche et ressources marines (halieutiques, énergétiques, minérales, pétrolières pour la Guyane), partage des eaux territoriales et des zones économiques exclusives ; gestion commune du patrimoine marin ; ressources minières (Guyane/Suriname et Nouvelle-Calédonie/Pacifique continental) ; denrées agricoles vivrières (+ riz et crevettes Guyane/Surinam) ; environnements fragiles (mer/transport des déchets nucléaires ; rivières ; forêts) ; diversification du tourisme autour de la Culture, de l'Histoire, du Patrimoine ...

Mutualiser les moyens d'assurer la **sécurité commune** sur les espaces partagés : lutte contre les trafics de drogues, d'armes, d'alcools, de médicaments, de contrefaçons.

Pérenniser l'**octroi de mer** ou mettre en place des leviers équivalents.

Préciser les modalités de déclenchement de la **Clause spécifique de sauvegarde**.

Mobiliser les **moyens institutionnels et juridiques** disponibles (particulièrement lois Paul/art. 42 et 43 et loi Girardin ; article 299 §2 du Traité européen).

Mettre un terme à l'**instabilité juridique** en Droit français (empilement législatif ou vide juridique ou droit commun inadapté dû à la période esclavagiste. Ex : nomenclature botanique).

Mobiliser les **moyens financiers** (PER, DOCUP, INTERREG, prêts AFD, Programmes Intégrés de Développement)

**Coordonner** les interventions financières et politiques.

**Capitaliser** les initiatives prises dans leurs bassins par les différentes régions d'Outre mer (pharmacopée, cosmétiques, travaux publics...)

**Articuler** sans les confondre les niveaux de partenariat et de coopération (Multilatéral UE/Communautés régionales ; bilatéral Etat/Etat ; Collectivités/homologues institutionnels ; Société civile/idem).

**Renforcer** les potentiels des territoires français (Formation, Transfert de technologies, expertises, Laboratoires pour contrôle des normes européennes...)

Diffuser très largement les résultats des études RECIP et y prendre appui pour réaliser une **étude d'impact des conséquences de l'asymétrie sur les 20 prochaines années**.

Travailler à une configuration de l'espace économique pour un développement durable et solidaire qui permette l'**inclusion active des Régions d'outre mer** dans leurs espaces géographiques.

**Organiser et assurer un monitoring conjoint (OM/ACP) de l'impact des APE.**

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
*16 juin 2008*

## **ANNEXES**

## **LISTE DES ANNEXES**

- Le groupe ACP
- Groupes de négociations des APE
- Données économiques
- Liste des contributions écrites

## Le groupe ACP

Pays ACP	Pays ACP PMA	Pays ACP Membres OMC	Pays ACP enclavés	Pays ACP insulaires
Afrique du Sud		X		
Angola	X	X		
Antigua et Barbuda		X		X
Bahamas		<i>obs</i>		X
Barbade		X		X
Bélize		X		
Bénin	X	X		
Bostwana		X	X	
Burkina Faso	X	X	X	
Burundi	X	X	X	
Cameroun		X		
Cap Vert	X	<i>obs</i>		X
Comores	X	<i>obs</i>		X
Congo		X		
Congo (République démocratique)	X	X		
Cook (îles)				
Côte d'Ivoire		X		
Cuba *		X		
Djibouti	X	X		
Dominique		X		X
Erythrée	X			
Ethiopie	X	<i>obs</i>	X	
Fidji		X		X
Gabon		X		
Gambie	X	X		
Ghana		X		
Grenade		X		X
Guinée	X	X		
Guinée Bissau	X	X		
Guinée équatoriale	X	<i>obs</i>		
Guyana		X		
Haïti	X	X		X
Jamaïque		X		X
Kenya		X		
Kiribati	X			X
Lesotho	X	X	X	
Libéria	X	<i>obs</i>		
Madagascar	X	X		X
Malawi	X	X	X	
Mali	X	X	X	
Marshall (Iles)				
Maurice (Ile)		X		X
Mauritanie	X	X		
Micronésie (Etats fédérés)				
Mozambique	X	X		
Namibie		X		
Nauru				
Niger	X	X	X	
Nigéria		X		
Niue				
Ouganda	X	X	X	

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
 16 juin 2008

Palau				
Papouasie-Nouvelle Guinée		X		X
République centrafricaine	X	X	X	
République dominicaine		X		X
Rwanda	X	X	X	
Salomon (Iles)	X	X		X
Samoa occidentales	X	obs		X
Sao Tomé et principe	X	obs		X
Sénégal	X	X		
Seychelles		obs		X
Sierra Léone	X	X		
Somalie *	X			
St Kitt et Nevis		X		X
Sainte Lucie		X		X
St Vincent et les Grenadines		X		X
Soudan	X	obs		
Suriname		X		
Swaziland		X	X	
Tanzanie	X	X		
Tchad	X	X	X	
Timor-Leste *	X			
Togo		X		
Tonga		X		X
Trinité et Tobago		X		X
Tuvalu	X			X
Vanuatu	X	obs		X
Zambie	X	X	X	
Zimbabwe		X	X	
<b>TOTAL : 79 pays ACP</b>	<b>41 sur 50 PMA selon l'ONU</b>	<b>57 sur 152</b>	<b>15</b>	<b>26</b>

*\*Tous les États membres du groupe ACP ne négocient pas d'accords de partenariat économique avec l'Union européenne. Ainsi, Cuba, la Somalie et Timor Leste ne sont pas parties aux négociations actuelles.*

*NB : Le groupe ACP a été institutionnalisé par la signature de la Convention de Georgetown le 6 juin 1975. Le Timor Leste est le dernier pays à avoir rejoint le groupe (en 2003) portant à 79 le nombre de pays ACP. Les listes des pays insulaires et enclavés reproduites correspondent à celles définies aux articles 3 et 5 de l'annexe VI de l'accord de Cotonou.*

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
 16 juin 2008

**Pays négociant les Accords de Partenariat Economique - Groupes de négociations**

<b>UNION EUROPEENNE</b>	Allemagne	France	Pays-Bas
	Autriche	Grèce	Pologne
	Belgique	Hongrie	Portugal
	Bulgarie	Irlande	Roumanie
	Chypre	Italie	Royaume-Uni
	Danemark	Lettonie	Slovaquie
	Espagne	Lituanie	Slovénie
	Estonie	Luxembourg	Suède
	Finlande	Malte	République Tchèque

NB: Par décision du Conseil de l'UE, la Commission a mandat pour négocier au nom de tous les États membres

<b>AFRIQUE</b>	<b>Afrique de l'Ouest</b>	<b>Afrique orientale et australe</b>	<b>Afrique centrale</b>	<b>Afrique australe</b>
	Burkina Faso	Burundi	Cameroun	Angola
	Bénin	Comores	Congo	Botswana
	Cap vert	Djibouti	Gabon	Lesotho
	Côte d'Ivoire	Erythrée	Guinée équatoriale	Mozambique
	Gambie	Ethiopie	République centrafricaine	Namibie
	Ghana	Kenya	Tchad	Swaziland
	Guinée	Madagascar	Sao Tomé et Principes	<i>Afrique du Sud (6)</i>
	Guinée Bissau	Malawi	<i>Congo (Rep dem) (5)</i>	
	Libéria	Maurice		
	Mali	Ouganda		
	Niger	Rwanda		
	<i>Nigeria (1)</i>	Seychelles		
	Sénégal	Soudan		
	Sierra Léone	Zambie		
	Togo	Zimbabwe		
	<i>Mauritanie (2)</i>	<i>Tanzanie (3)</i>		
		<i>Somalie (4)</i>		

(1) Le Nigeria, pilier de la configuration "Afrique de l'Ouest" par son poids économique, a demandé la création d'un cinquième niveau de tarif, ne souhaitant pas se conformer au Tarif extérieur commun de l'Union économique et monétaire de l'Ouest africain (UEMOA). Selon l'UE, il est le principal opposant à la signature d'un APE.

(2) La Mauritanie a quitté la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2002 mais est associée au groupe de négociations APE composé des membres de cette organisation.

(3) La Tanzanie, membre fondatrice de la Conférence pour la coordination du développement de l'Afrique australe (SADC), s'est retirée du COMESA (Common Market for East and Southern Africa). Elle est aussi partie prenante dans l'Eastern African Cooperation (EAC), dont tous ses partenaires (le Kenya et l'Ouganda) sont membres du COMESA. Elle a donc souhaité pouvoir négocier les APE dans le cadre de ces deux configurations de négociations (soit dans celle "Afrique orientale et australe" ainsi que dans celle "Afrique australe". L'Union Européenne n'a pas admis que la Tanzanie puisse négocier les APE selon une double appartenance.

(4) La Somalie appartient au groupe des pays ACP en vertu de la Convention de Georgetown signée le 6 juin 1975 qui établit le groupe. Non partie à l'accord de Cotonou, elle n'a pas actuellement de statut dans les négociations APE.

(5) Le Congo (Rep Dem) a choisi en 2005 de quitter la configuration "Afrique orientale et australe" pour rejoindre la configuration "Afrique centrale" dans les négociations.

(6) L'Afrique du Sud appartient au groupe ACP. Elle est partie à l'accord de Cotonou, avec un statut particulier en vertu du Protocole n°3 de l'accord qui protège son accord bilatéral avec l'UE daté de 1999 (ACDC). Si elle avait jusqu'en 2007 un statut d'observateur dans la configuration « Afrique australe » des négociations, elle en est membre de plein droit depuis le 14 mai 2007.

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
*16 juin 2008*

**Pays négociant les Accords de Partenariat Economique - Groupes de négociations**

<b>CARAÏBES</b>	Antigua et Barbuda	Grenade	Saint Vincent
	Bahamas	Guyana	Saint Kitt et Névis
	Barbade	Haïti	Suriname
	Belize	Jamaïque	Trinité et Tobago
	Dominique	Sainte Lucie	Cuba (1)
			République dominicaine (2)

(1) Cuba fait partie des pays ACP depuis le 14 décembre 2002 en vertu de la Convention de Georgetown signée en 1975 qui établit le groupe. Le conseil des ministres ACP a proposé la participation de Cuba à l'accord de Cotonou mais l'UE, se référant à la prise de position du Conseil en 1996 s'y est opposée. Cuba ne participe donc à aucune négociation avec l'UE.

(2) La République dominicaine est associée aux pays ACP des Caraïbes ainsi qu'à Cuba dans le CARIFORUM.

<b>PACIFIQUE</b>	Cook	Nauru	Samoa
	Fidji	Niué	Tonga
	Kiribati	Palau	Tuvalu
	Marshall	Papouasie Nouvelle Guinée	Vanuatu
	Micronésie	Salomon	Timor Leste (1)

(1) Le Timor Leste a rejoint le groupe ACP le 13 mai 2003 mais n'a pas actuellement de statut dans les négociations APE.

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
 16 juin 2008

**Pays négociant les Accords de Partenariat Economique – Données économiques**

**UNION EUROPEENNE**

Pays	Superficie km <sup>2</sup>	Population	PIB/hab en PPA
Allemagne	357 021	82 534 200	29 461
Autriche	83 870	8 391 250	33 700
Belgique	30 528	10 480 400	32 119
Bulgarie	110 910	7 583 680	9 032
Chypre	9 250	863 621	22 699
Danemark	43 094	5 423 200	33 973
Espagne	504 782	44 592 800	27 169
Estonie	45 226	1 330 510	15 478
Finlande	338 145	5 292 620	32 153
France	643 427	61 945 600	30 386
Grèce	131 940	11 171 700	23 381
Hongrie	93 030	10 000 200	17 887
Irlande	70 280	4 380 070	38 505
Italie	301 230	58 945 700	28 529
Lettonie	64 589	2 265 480	13 646
Lituanie	65 200	3 371 130	14 494
Luxembourg	2 586	472 063	60 228
Malte	316	408 210	19 189
Pays-Bas	41 526	16 450 000	32 684
Pologne	312 685	38 022 100	13 847
Portugal	92 391	10 661 600	20 410
Roumanie	237 500	21 344 100	9 060
Royaume-Uni	244 820	61 018 600	33 238
Slovaquie	48 845	5 392 350	15 871
Slovénie	20 273	2 001 580	22 273
Suède	449 964	9 159 980	32 525
République Tchèque	78 866	10 183 400	20 538
<b>TOTAL</b>	<b>4 422 294</b>	<b>493 686 144</b>	<b>25 277</b>

**Sources :**

Superficie : CIA World Factbook 2008

Population : INED 2008

PIB/hab en PPA Rapport du PNUD 2008

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane  
16 juin 2008

**Pays négociant les Accords de Partenariat Economique – Données économiques**

AFRIQUE

Pays	Superficie km <sup>2</sup>	Population	PIB/hab en PPA	Premier secteur générateur de gains en devises
<b>Afrique de l'Ouest</b>				
Burkina Faso	274 200	15 213 000	1 213	Coton brut
Bénin	112 620	9 309 000	1 141	Fil de Coton
Côte d'Ivoire	322 460	19 624 000	1 648	Pétrole-Cacao
Guinée Bissau	36 120	1 746 000	827	Noix de Cajou
Mali	1 240 000	12 716 000	1 033	Or
Niger	1 267 000	14 731 000	781	Uranium
Sénégal	196 190	12 688 000	1 792	Poisson
Togo	56 785	6 762 000	1 506	Ciment
<b>Sous-Total UEMOA</b>	<b>3 505 375</b>	<b>92 789 000</b>	<b>1 243</b>	
Cap vert	4 033	542 000	5 803	Transport aérien
Ghana	239 460	23 946 800	2 480	Or-Cacao
Guinée	245 857	9 572 000	2 316	Bauxite et alumine
Gambie	11 300	1 754 070	1 921	Tourisme
Libéria	111 370	9 342 000	nd	Produits du bois
Nigeria	923 768	151 478 000	1 128	Pétrole Brut
Sierra Léone	71 740	5 968 520	806	Diamants
<b>Sous-Total CEDEAO (dont UEMOA)</b>	<b>5 112 903</b>	<b>295 392 390</b>		
Mauritanie	1 030 700	3 204 000	2 234	Minerai de fer
<b>TOTAL</b>	<b>6 143 603</b>	<b>298 596 390</b>	<b>1 775</b>	

<b>Afrique orientale et australe</b>				
Madagascar	587 040	20 215 000	923	Textile et Vêtements
Malawi	118 480	14 288 400	667	Tabac
Maurice	2 040	1 272 000	12 715	Sucre
Zambie	752 614	12 154 000	1 023	Cuivre raffiné
Zimbabwe	390 580	13 481 200	2 038	nd
<b>Sous-Total membres SADC</b>	<b>1 850 754</b>	<b>61 410 600</b>	<b>3 473</b>	
Kenya	582 650	38 549 700	1 240	Horticulture, Café Thé
Ouganda	236 040	31 902 600	1 454	Tourisme
Tanzanie	945 087	41 463 900	744	Tourisme
<b>Sous-Total ESA (dont SADC)</b>	<b>3 614 531</b>	<b>173 326 800</b>	<b>2 601</b>	
Burundi	27 830	8 856 000	699	Café
Comores	2 170	860 000	1 993	Tourisme
Djibouti	23 000	848 000	2 178	Services d'État
Erythrée	121 320	5 006 000	1 109	Tourisme
Ethiopie	1 127 127	85 219 000	1 055	Transport aérien
Rwanda	26 338	10 008 600	1 206	Niobium et tantale
Seychelles	455	81 188	16 106	nd
Soudan	2 505 810	39 445 000	2 083	Pétrole Brut
<b>TOTAL (COMESA)</b>	<b>7 448 581</b>	<b>323 650 588</b>	<b>2 952</b>	
<i>Somalie*</i>	637 657	8 956 000	nd	Caprins et ovins
<b>TOTAL</b>	<b>8 086 238</b>	<b>332 606 588</b>	<b>2 952</b>	

nd= Données non disponibles

\*État membre du groupe ACP mais qui ne négocie pas d'accords de partenariat économique avec l'Union européenne.

**Sources :**

Superficie : CIA World Factbook 2008

Population : INED 2008

PIB/hab en PPA Rapport du PNUD 2008

Premier secteur générateur de gains en devises : rapport CNUCED 2006; DGTPÉ.

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
 16 juin 2008

**Pays négociant les Accords de Partenariat Economique – Données économiques**

AFRIQUE

Afrique centrale				
Cameroun	475 440	18 920 000	2 299	Pétrole Brut
Congo	342 000	3 847 000	1 262	Produits du bois
Gabon	267 667	1 350 000	6 954	Pétrole Brut
Guinée équatoriale	28 051	520 000	7 874	Pétrole Brut
République centrafricaine	622 984	4 424 000	1 224	Produits du bois
Tchad	1 284 000	11 088 000	1 427	Bétail
<b>Sous-Total CEMAC</b>	<b>3 020 142</b>	<b>40 149 000</b>	<b>3 507</b>	
Sao Tomé et Princes	1 001	160 000	2 178	Tourisme
Congo (Rep dem)	2 345 410	64 704 000	714	Diamants
<b>TOTAL</b>	<b>5 366 553</b>	<b>105 013 000</b>	<b>2 992</b>	

Afrique australe				
Angola	1 246 700	17 499 400	2 335	Pétrole Brut
Botswana	600 370	1 905 520	12 387	nd
Lesotho	30 355	2 020 080	2 234	Vêtements
Mozambique	801 590	21 812 600	1 242	Alumine
Namibie	825 418	2 102 140	7 586	Poisson
Swaziland	17 363	1 148 260	4 824	Sucre
<b>Sous-Total membres SADC</b>	<b>3 521 796</b>	<b>46 488 000</b>	<b>5 101</b>	
Afrique du Sud	1 219 912	48 832 100	11 110	Métaux précieux et semi-précieux
<b>TOTAL</b>	<b>4 741 708</b>	<b>95 320 100</b>	<b>5 960</b>	

<b>TOTAL AFRIQUE</b>	<b>24 338 102</b>	<b>831 536 078</b>	<b>3 033</b>	
----------------------	-------------------	--------------------	--------------	--

nd= Données non disponibles

**Sources :**

Superficie : CIA World Factbook 2008  
 Population : INED 2008  
 PIB/hab en PPA Rapport du PNUD 2008  
 Premier secteur générateur de gains en devises : rapport CNUCED 2006; DGTPE.

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
 16 juin 2008

**Pays négociant les Accords de Partenariat Economique – Données économiques**

CARAÏBES

Pays	Superficie km <sup>2</sup>	Population	PIB/hab en PPA	Premier secteur generateur de gains en devises
Antigua et Barbuda	443	698 442	12 500	nd
Bahamas	13 940	307 451	18 380	Produits pharmaceutiques, ciment,
Barbade	431	281 968	17 297	sucre, rhum, pétrole
Bélize	22 966	301 270	7 109	Tourisme
Dominique	754	72 514	6 393	Tourisme
Grenade	344	90 343	7 843	Tourisme
Guyana	214 970	770 784	4 508	Surcre et bauxite
Haïti	27 750	8 924 553	1 663	Vêtements
Jamaïque	10 991	2 804 332	4 291	Sucre brut ( non raffiné)
Sainte Lucie	616	172 884	6 707	Tourisme et service bancaire off-shore
Saint Vincent	389	118 432	6 568	Banane
Saint Kitt et Névis	261	39 619	13 307	nd
Suriname	163 270	475 996	7 722	Bauxite, Or, Pétrole
Trinité et Tobago	5 128	1 046 366	14 603	pétrole gaz ( et produit dérivés de ces matières)
<b>Sous-Total CARICOM</b>	<b>462 253</b>	<b>16 104 954</b>	<b>9 207</b>	nd
<i>Cuba*</i>	110 860	11 423 952	6 000	Tourisme
République Dominicaine	48 730	9 507 133	8 217	Tourisme
<b>TOTAL CARIFORUM</b>	<b>621 843</b>	<b>37 036 039</b>	<b>8 944</b>	

nd= Données non disponibles

\*État membre du groupe ACP mais qui ne négocie pas d'accords de partenariat économique avec l'Union européenne.

**Sources :**

Superficie : CIA World Factbook 2008

Population : INED 2008

PIB/hab en PPA Rapport du PNUD 2008

Premier secteur générateur de gains en devises : rapport CNUCED 2006; DGTPE

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
 16 juin 2008

**Pays négociant les Accords de Partenariat Economique – Données économiques**

PACIFIQUE	Pays	Superficie km <sup>2</sup>	Population	PIB/hab en PPA	Premier secteur générateur de gains en devises
	Cook	237	nd	nd	Tourisme
	Fidji	18 270	931 741	6 049	Tourisme
	Kiribati	811	110 356	4 597	Droits de pêche
	Marshall	11 854	63 174	nd	Droits de pêche
	Micronésie	702	107 665	nd	Droits de pêche
	Nauru	21	13 770	nd	Droits de pêche
	Niué	260	1 444	nd	Tourisme
	Palau	458	21 093	nd	Tourisme
	Papouasie Nouvelle Guinée	462 840	5 931 769	2 563	Produits miniers
Salomon	28 450	581 318	2 031	Produits du bois	
Samoa	2 944	217 083	6 170	Tourisme	
Tonga	748	119 009	8 177	Tourisme	
Tuvalu	26	12 177	nd	Tourisme	
Vanuatu	12 200	215 446	3 225	Tourisme	
<b>TOTAL</b>	<b>539 821</b>	<b>8 326 045</b>	<b>4 687</b>		
<i>Timor Leste*</i>	15 007	1 108 777	nd	nd	
<b>TOTAL</b>	<b>554 828</b>	<b>9 434 822</b>	<b>4 687</b>		

nd= Données non disponibles

\*Etat membre du groupe ACP mais qui ne négocie pas d'accords de partenariat économique avec l'Union européenne.

**Sources :**

Superficie : CIA World Factbook 2008

Population : INED 2008

PIB/hab en PPA Rapport du PNUD 2008

Premier secteur générateur de gains en devises : rapport CNUCED 2006; DGTPE

## **Contributions écrites**

**AIRD Jennifer Aird**, Chambre de Commerce Dominicaine pour l'Agro-business

**ALCEE George**, Secrétariat OECS, Economiste

**BUDREIKAITĖ Danutė**, Député au Parlement européen

**CALVIGNAC Chloé**, EURODOM, Chargée de mission

**CROLA Jean-Denis**, Oxfam France, Responsable de plaidoyer

**DE SCHUTTER Olivier**, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Professeur à l'université de Louvain et au Collège de l'Europe (Natolin)

**DONNELIER Jean-Christophe**, Ministère de l'Economie et des Finances, DGTPE, Directeur des Relations internationales

**ENGOUE Juliette**, Commission de la CEMAC, Sous-Directrice du Commerce

**ERARD Pascal**, CFSI, Responsable Plaidoyer

**S.E. M. GUNESSEE Sutiawan**, Ambassadeur de l'Ile Maurice à Bruxelles, Président du sous-comité Commerce du groupe ACP

**HUTCHINSON Alain**, Député au Parlement européen et coordinateur du groupe socialiste de la commission du développement

**MORGANTINI Luisa**, Députée au Parlement européen

**N'GAHANE Pierre**, Préfet délégué pour l'égalité des chances, Préfecture des Bouches-du-Rhône

**N'KODIA Claude**, Consultant international, Chercheur au CEDIMES

**PIERRE-LOUIS Michèle**, Présidente de la FOKAL, Fondation Connaissance et Liberté (Haïti)

**TOUSSAINT Frantz**, Enseignant à Sciences-Po Paris, Directeur ALDEA Consulting

**URGIN Axel**, Conseiller référendaire à la Cour des comptes

**YOUBI-LAGHA Pascal**, DCIT, CEMAC, Bruxelles

**ZIEGLER Jean**, ancien Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation

**ZIMMER Gabrielle**, Députée au Parlement européen

## **Liste des auditions**

### ➤ **Institutionnels**

#### - **France**

**M. Jean-Pierre JOUYET**, Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes, auprès du ministre des Affaires étrangères et européennes

**Mme Anne-Marie IDRAC**, Secrétaire d'Etat chargée au Commerce extérieur, auprès de la ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi

**M. Jean-Pierre LANDAU**, Sous-Gouverneur de la Banque de France

**S.E. M. Jean-Christophe RUFIN**, Ambassadeur de France en République du Sénégal

**S.E. M. Hervé BESANCENOT**, Ambassadeur de France en République du Bénin

**S.E. M. Christian CONNAN**, Ambassadeur de France en République d'Haïti

**M. Pierre MENAT**, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Directeur de la coopération européenne

**M. Jean-Christophe DONNELLIER**, Secrétariat d'Etat au Commerce extérieur, Directeur des relations internationales - Direction générale du Trésor et de la politique économique

**M. Alain FROSSART**, Secrétariat d'Etat au Commerce extérieur, Spécialiste de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale

**M. Yves GUEYMARD**, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Bureau des politiques de développement économique et agricole

**M. Pierre N'GAHANE**, Préfecture des Bouches-du-Rhône, Préfet délégué à l'Egalité des chances

**Mme Catherine DISPARTI**, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Direction de la Coopération européenne, Sous-direction des relations extérieures de la communauté

**M. Marc-Etienne PINAULDT**, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, Conseiller chargé de l'Outre-mer

**Mme THIRION Marie-Cécile**, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, DPDEP/PEA

**M. Laurent SOUQUIERE**, Ambassade de France en République du Bénin, 1<sup>er</sup> Conseiller

**M. Pierre KOENIG**, Ambassade de France en République du Bénin, Chef de la mission économique

**M. William BENICHO**, Ambassade de France au Bénin, Conseiller de coopération et d'action culturelle

**M. Stéphane LE BRECH**, Ambassade de France en République du Bénin, 1<sup>er</sup> Secrétaire, Conseiller de presse

**M. Didier CONIN**, Ambassade de France en République du Bénin, Conseiller du DG des douanes

**M. Jean-François MEUNIER**, Assemblée des Français de l'Etranger, Conseiller

- **Union européenne**

**M. Karl FALKENBERG**, Commission européenne, Directeur Général adjoint à la DG Commerce extérieur

**M. Alain HUTCHINSON**, Député européen (Belgique), membre de la Délégation à l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, ancien Secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Energie (Belgique)

**S. E. Mme Elizabeth FERET**, Ambassadeur, Chef de la Délégation de la Commission européenne en République du Bénin

**S.E. M. Francesco GOSETTI**, Ambassadeur, Chef de la Délégation de la Commission européenne en République d'Haïti

**M. Jean BARBE**, Délégation de la Commission européenne en République du Bénin, Chef de la section « Social et Bonne gouvernance »

**Mme Liselotte ISAKSSON**, Commission européenne, Direction Générale au Développement

**Mme Chloé CALVIGNAC**, EURODOM, Chargée de mission

- **Afrique**

**M. Grégoire AKOFODJI**, Ministre de l'Industrie et du Commerce (Bénin)

**M. Soulé Mana LAWANI**, Ministre de l'Economie et des Finances (Bénin)

**M. Mathurin NAGO**, Président de l'Assemblée Nationale du Bénin

**S.E.M. Sutiawan GUNESSEE**, Ambassadeur de l'Ile Maurice à Bruxelles, Président du sous-comité Commerce du groupe ACP

**S.E.M. Guy ZOUNGUERE-SOKAMBI**, Ambassadeur de la République Centrafricaine à Bruxelles, membre du Comité régional des négociations APE, Représentant des missions diplomatiques à Bruxelles pour l'Afrique centrale

**M. Jean-Luc SENOU**, Représentant de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) à Bruxelles

**Dr. Anil SOOKLAL**, Ambassadeur de la République d'Afrique du Sud à Bruxelles

**S.E. M. Jacques OBIA**, Ambassadeur de la République du Congo à Bruxelles

**S.E. M. Solomon M.N. DLAMINI**, Ambassadeur du Royaume du Swaziland à Bruxelles

**S.E. M. Toko Diakenga SERÃO**, Ambassadeur de la République d'Angola à Bruxelles

**S.E. Mme Claurinah Tshenolo MODISE**, Ambassadrice de la République du Botswana à Bruxelles

**S.E. M. Kadré Désiré OUEDRAOGO**, Ambassadeur du Burkina Faso à Bruxelles

**M. Jacques Alfred NDOUMBE EBOULE**, Ambassade de la République du Cameroun à Bruxelles, Ministre Conseiller

**S.E. M. René MAKONGO**, Ambassadeur de la République Gabonaise à Bruxelles

**S.E. M. Gift PUNUNGWE**, Ambassadeur de la République du Zimbabwe à Bruxelles

**M. Muyambo SIPANGULE**, Ambassade de la République de Zambie à Bruxelles, Chargé d'Affaires

**M. Euloge K. HOUNGBO**, Ministère de l'Industrie et du Commerce (Bénin), DG du Commerce extérieur, Coordonnateur de l'unité nationale

**M. Pascal B. H HOUSSOU**, Ministère de l'Industrie et du Commerce (Bénin), DG du Commerce extérieur

**M. Boko BAGUIDI**, Ministère de l'Economie et des Finances (Bénin), DG de l'Economie

**M. Mouhamed ASSANI**, Ministère de l'Economie et des Finances (Bénin), Directeur de l'Intégration Régionale

**Mme Juliette ENGOUE**, Sous-Directrice du Commerce, Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), Négociateur CEMAC

**M. Carlos BONFIM**, Directeur, Négociateur pour la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale (CEEAC)

**Mme Adidjatou MATHYS**, Ministère de l'Economie et des Finances (Bénin), Directrice de Cabinet du Ministre

**M. Epiphane ADJOVI**, Ministère de l'Economie et des Finances (Bénin), Conseiller technique à l'Economie

**M. Marius KOUDJO**, Ministère de l'Economie et des Finances (Bénin), Cellule Fonds Européen de Développement

**Mme Jeanne-Agnès AYADOKOUN**, Magistrate, Conseillère à la Cour suprême (Bénin)

- **Caraïbes**

**M. Jacques-Edouard ALEXIS**, Premier Ministre de la République d'Haïti

**M. Pierre-André DUNBAR**, Directeur Général du Ministère du Commerce et de l'Industrie (Haïti)

**M. Jean-Claude BAJEUX**, ancien Ministre de la Culture

**S.E. M. Federico Alberto CUELLO CAMILO**, Ambassadeur de la République Dominicaine à Bruxelles

**S.E.M. Gerhard O. HIWAT**, Ambassadeur de la République du Surinam à Bruxelles

**S.E. M. Errol HUMPHREY**, Ambassadeur de la Barbade à Bruxelles

**Mme Marie-Michelle REY**, ancienne Ministre des Finances (Haïti), Responsable du bureau de coordination et de suivi sur le CARIFORUM et les APE (Présidence de la République d'Haïti)

**Mme Sylvie BAJEUX**, ancienne Représentante d'Haïti au Conseil exécutif de l'UNESCO

**M. Jean-Daniel ELIE**, Bureau de coordination et de suivi sur le CARIFORUM et les APE (Présidence de la République d'Haïti)

**Mme Michèle PAULTRE**, Ministère du Commerce et de l'Industrie (Haïti), Directrice du Bureau de contrôle de la qualité et de la protection du consommateur

**M. Roland GUERRIER**, Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger, Conseiller

**Mme Bélinda BAH**, Ministère des Haïtiens vivant à l'étranger, Assistante technique auprès du Ministre pour le programme de codéveloppement franco-haïtien

**M. Irwin LAROCQUE**, Secrétariat du CARICOM, Assistant du Secrétaire Général

**M. David HALES**, Secrétariat du CARICOM, Chargé de projet sur les Relations économiques extérieures et commerciales

- **Pacifique**

**S.E. M. Tuala Falani CHAN TUNG**, Ambassadeur de Samoa à Bruxelles

**S.E. M. Ratu Seremaia Tuinasori CAVUILATI**, Ambassadeur de Fidji à Bruxelles

➤ **Hauts-Fonctionnaires internationaux / Experts internationaux**

**M. Bernard CASTAGNEDE**, Professeur d'Université, Fiscaliste

**M. Jean CRUSOL**, Professeur d'Université, ancien Député européen, Vice-Président du Conseil Régional de la Martinique

**Dr Henry JOSEPH**, Docteur en Pharmacie et Pharmacognosie, Président de l'Association pour la promotion et le développement des plantes médicinales de Guadeloupe

**M. Jean-Michel SALMON**, Professeur de droit et d'économie (Martinique), Directeur de du Cabinet d'études Stradevco, Assistant technique pour la préparation de l'APE entre l'Union Européenne et les pays du CARIFORUM (à la demande du Conseil Régional de la Martinique)

**M. Simon Pierre ADOVELANDE**, Millenium Challenge Account Benin (Programme de développement financé par le gouvernement des Etats-Unis et celui du Benin), Coordonnateur national

➤ **Secteur privé / Institutions consulaires**

**Mme Jennifer AIRD**, Chambre d'Agro-business de l'île de la Dominique, Directrice des Affaires régionales et internationales

**M. Christian EPAILLY**, Président de la Chambre d'Agriculture de Guyane

**M. Jean-Paul LE PELLETIER**, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Guyane

**M. Jean-Robert ARGANT**, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Haïti

**M. Grégory BRANDT**, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie Française en Haïti

**M. Grégory MEVS**, Chambre de Commerce et d'Industrie d'Haïti, Vice-Président

**M. Robert LABROUSSE**, Chambre de Commerce et d'Industrie d'Haïti, Conseiller

**M. François CHAVENET**, Chambre de Commerce et d'Industrie d'Haïti, Trésorier

**M. Germain GULTZGOFF**, La Réunion économique (Ile de la Réunion), Secrétaire Général

**M. Guy BLEVIN**, CFAO Motors Bénin, PDG

**M. Michel GARNIER**, Projet d'Appui au Secteur Privé Bénin-UE, Chef de projet

**M. Régis FACIA**, Top Chrono, Directeur général

➤ **Personnalités des milieux académique, politique et économique**

**M. Camille CHALMERS**, Professeur d'économie à l'Université d'Etat d'Haïti, Coordinateur de la Plate-forme haïtienne de Plaidoyer pour un Développement Alternatif (PAPDA)

**M. Kesner PHAREL**, Economiste (Haïti), PDG du Group Croissance

**M. Charles CLERMONT**, Consultant, ancien Directeur Général de SOCABANK (Haïti)

**M. Denis TINDO**, Vice-Doyen de la Faculté de droit de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

➤ **Société civile**

**Père Godfrey NZAMUJO**, Centre SONGHAI de formation, production, recherche et développement en agriculture durable (Benin), Directeur

**Mme Michèle PIERRE-LOUIS**, Fondation pour la Connaissance et la Liberté (FOKAL - Haïti), Présidente

**M. Aurélien ATINDEGLA**, GRAPAD (Bénin), Président

**M. Kouassi Sébastien DOHOU**, GRAPAD (Bénin), Gestionnaire des ressources en eau

**Dr. Léontine KONOU IDOHOU**, Réseau RIFONGA (Bénin), Présidente

**M. Rosny DESROCHES**, Initiative de la Société Civile (Haïti), Président

**M. Alain GAYADINE**, Union des Producteurs agricoles de Guadeloupe, Secrétaire Général

**Mme Huguette AKPLOGAN – DOSSA**, Social Watch Bénin, Coordinatrice nationale

**M. Jean-Denis CROLA**, Oxfam France - Agir ici, membre d'Oxfam International et de la C2A

**M. Frédéric VIALE**, ATTAC France

**Mme Amélie CANONNE**, AITEC, Administratrice et Coordinatrice du réseau Seattle to Brussels

**M. Pascal ERARD**, CFSI, Coordination Sud

**Mme Hélène CABIOCH**, AITEC

**M. Marc MAES**, 11.11.11, Animateur de la campagne EPA2008

**M. Benjamin PEYROT DES GACHONS**, Peuples Solidaires

**Mme Marie-Elise GBEDO**, Association des femmes juristes du Bénin, Présidente

**M. Albert EKUE**, Centre Panafricain de Prospective Sociale, Président

**M. Thomas LALIME**, Journaliste au Matin – pages Economie (Haïti)

## **Bibliographie sélective**

### **- Sources officielles - Rapports**

*Assemblée générale des Nations Unies*, « Le Droit à l'alimentation », résolution adoptée mars 2008.

*Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE*, « Déclaration de Kigali pour des accords de partenariat économique en faveur du développement », 22 novembre 2007.

*Commission européenne*, « Argumentaire général sur les APE », 23 janvier 2008.

*Commission européenne*, Aid for Trade monitoring report 2008, « The EU - a global partner for development. Speeding up progress towards the Millennium Development Goals », 2008.

*Commission européenne*, « Green paper on relations between the European Union and the Acp Countries on the eve of the 21<sup>st</sup> century », 20 novembre 1996.

*Conseil économique et social*, « Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaires : bilan et perspectives », Rapport présenté par Mme Jocelyne Hacquemand, au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation, 12 février 2008.

*European Union's Cooperation programme for OCT Countries (The)*, « Overseas countries and territories regional integration impact study », Union européenne et Development Researchers Network, avril 2007.

*FAO*, « Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde », 2006.

*FIDA*, « Rapport 2007-2010 ».

*FIDH, DESCHUTTER Olivier*, Prise de position, « Human Rights Impact Assessment of Trade and Investment Agreements concluded by the European Union », mars 2008.

*Human Rights Council (HRC), HCR Advisory Committee, ZIEGLER Jean*, Prise de position, Genève, 22 mai 2008.

*International Trade and Quantitative Analysis, DECALUWE Bernard, LABORDE David, ROBICHAUD Véronique et al.*, Rapport, « Analyse des Accords de Partenariat Economiques entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest. Scenarii et Résultats », vol. II, 20 avril 2008.

*JOSSELIN Charles*, « Rapport d'information fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur le Fonds européen de développement », Sénat, Paris, 2007.

*LALUMIERE Catherine*, « Rapport sur les négociations commerciales multilatérales, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie », Paris, 1999.

*LEFORT Jean-Claude*, « Les Négociations commerciales Europe-Afrique, Caraïbes et Pacifique : tendre la main ou bien le poing ? » Assemblée nationale, Paris, 2006.

*Organisation mondiale du commerce*, « Rapport au Conseil général sur les mesures visant à aider les petites économies à s'acquitter de leurs obligations au titre des Accords sur les mesures SPS, les OTC et les ADPIC », 3 octobre 2006.

*Organization of Eastern Caribbean States, ALCEE George*, « The Next step for Bananas : Preference Erosion and Strategic Choices », Roseau (Dominique), 16-18 janvier 2008.

*Overseas Development Institute-ECDPM, STEVENS Christopher, MEYN Mareike, KENNAN Jane et al.*, Rapport final, « The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008 », 31 march 2008.

*Overseas Development Institute-ECDPM, MAXWELL Simon, ENGEL Paul*, « Coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010 », mai 2003.

*Oxfam France*, Rapport, « Partenariat ou jeu de pouvoir ? Comment l'Europe devrait intégrer le développement dans ses accords commerciaux avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique », avril 2008.

*Parlement européen, BERMAN Thijs*, « Accords de partenariat économique », Question écrite E-0707/08, 14 février 2008.

*Parlement européen, KINNOCK Glenys*, « Les APE et les documents de stratégie régionale des ACP », Question écrite P-6082/07, 3 décembre 2007.

*Parlement européen, HUTCHINSON Alain*, « Accords de Partenariat économique », Question orale H-0858/07, 25 octobre 2007.

*Ministère des Affaires étrangères, DGCID* « Etat d'avancement des Objectifs du Millénaire pour le Développement », 2005.

*Ministère des Affaires étrangères, DGCID* « Les Objectifs du Millénaire pour le développement », Les Notes du jeudi, n°10, septembre 2004.

*Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, Rapport 2007.

*United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, DESCHUTTER Olivier*, Prise de position, « Analysis of the world food crisis », 29 avril 2008.

*UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance)*, « Annual Report 2006 ».

*UNHCR*, « les Réfugiés en chiffres 2006 ».

*VIRAPOULLE Jean-Paul*, « Les Départements d'Outre-mer, régions ultra-périphériques et traits-d'union de l'Europe, Stratégie de mise en œuvre de l'article 299, paragraphe 2 du traité d'Amsterdam pour les départements français d'outre-mer », Rapport au Premier ministre, Paris, 2003.

- **Ouvrages**

AMIN Samir, *Du Capitalisme à la civilisation. La longue transition*, Syllepse, 2008.

AMIN Samir et al., *Afrique : Renaissance ou Exclusion programmée ?*, Maisonneuve et Larose, 2005.

BADIE Bertrand, BRAUMAN Rony, DECAUX Emmanuel et al., *Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale*, La Découverte, 2008. Coll. Sur le vif.

BAMBRIDGE Tamatoa, DOUMENGE Jean-Pierre, OLLIVIER Bruno et al., *La France et les outre-mers. L'enjeu multiculturel*, Hermès 32-33, CNRS éditions, 2002.

BERLAND Jean-Pierre, BOVE José, BRUNE François et al., *Défaire le développement. Refaire le monde*, Parangon, 2003.

BOCQUET D. (Préface de STRAUSS-KAHN D.), *Quelle efficacité économique pour Lomé ? Redonner du sens au partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, Documentation française, Paris, 1998.

CRUSOL Jean, *Les Iles à sucre. De la colonisation à la mondialisation*, Les Perséides, 2008.

CRUSOL Jean, *Les Antilles-Guyane et la Caraïbe. Coopération régionale et globalisation*, L'Harmattan, 2004.

DELORCA Frédéric, *Atlas alternatif*, Le Temps des cerises, 2005.

GABAS Jean-Jacques (dir.), *L'Union européenne et les pays ACP : un espace de coopération à construire*, Khartala, 1999.

GADREY Jean, JANY-CATRICE Florence, *Les Nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, 2005. Coll. Repères.

GENEREUX Jacques, *Manuel critique du parfait Européen. Les bonnes raisons de dire « NON » à la Constitution*, Le Seuil, 2005.

GRAZ Jean-Christophe, *La Gouvernance de la mondialisation*, La Découverte, 2008. Coll. Repères.

LABARTHE Gilles, VERSCHAVE François-Xavier, *Pillages, trafics et commerce international*, Agone, 2007.

LEMESLE Raymond-Marin, (Préface de CHEYSSON C.), *La convention de Lomé : principaux objectifs et exemples d'actions, 1975-1995*, CHEAM, Paris, 1996.

LENOBLE Jacques, DEWANDRE Nicole (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Esprit, 1992.

MEDA Dominique, *Au-delà du PIB. Pour un autre mesure de la richesse*, Flammarion, 2008. Coll. Champs actuel.

N'GAHANE Pierre, « La question noire en France : Quel regard éthique ? » in TSHIYEMBE Mwayila, WAZI Robert (dir.), *L'Avenir de la question noire en France. Enjeux et perspectives*, L'Harmattan, 2008.

N'GAHANE Pierre, « Obstacles et voies de réforme de l'intégration économique en Afrique centrale » in REDSLOB Alain (dir.), *Monde, Régions, Nations : intrications et perspectives à l'aube du troisième millénaire*, Editions Panthéon-Assas, Paris, 2001.

N'KODIA Claude, *L'Intégration économique : les enjeux pour l'Afrique centrale*, l'Harmattan, 2000. Coll. Logiques économiques.

PELT Jean-Marie, SERALINI Gilles-Eric, *Après nous le déluge ?*, Flammarion, 2008. Coll. Champs sciences.

PISANI Edgard, *Une politique mondiale pour nourrir le monde*, Springer, 2007.

PISANI Edgard, *Pour l'Afrique*, Odile JACOB, 1988.

PISANI Edgard, *La Main et l'outil*, Robert LAFFONT, 1984.

RABHI Pierre, *Le Gardien du feu. Message de sagesse des peuples traditionnels*, Albin Michel, 2003, 2007 (réédition). Coll. Espaces libres.

RABHI Pierre, *Parole de terre. Une initiation africaine*, Albin Michel, 1996, 2007 (réédition), Coll. Espaces libres.

RABHI Pierre, *Conscience et environnement. La symphonie de la vie*, Le Relié, 2006.

RABHI Pierre, HULOT Nicolas, *Graines de possibles. Regards croisés sur l'écologie*, Calmann Levy, 2006. Coll. Le livre de poche.

RAFFINOT Marc, *La Dette des tiers mondes*, La Découverte, 2008. Coll. Repères.

RAHNEMA Majid, *Quand la misère chasse la pauvreté*, Fayard, 2003. Coll. Actes Sud.

SALMON Jean-Michel, *Marché du travail et développement économique dans les petites économies insulaires: Théorie et Application*, L'Harmattan, 1997.

SEN Amartya, *L'Economie est une science morale*, La Découverte, 2003, 2008 (réédition). Coll. Poche.

TOBNER Odile, DIOP Boubacar-Boris, VERSCHAVE François-Xavier, *Nérophobie*, Les Arènes, Paris, 2005.

VERSCHAVE Xavier, *L'Envers de la dette, Criminalité politique et économique au Congo-Brazza et en Angola*, Agone, 2003.

WAGENHOFER Erwin, ANNAS Max, *Le Marché de la faim*, Actes Sud, 2007. Coll. Rouge Essais.

WOLTON Dominique, *La Dernière utopie. La naissance de l'Europe démocratique*, Flammarion, 1993.

ZIEGLER Jean, *L'Empire de la honte*, LGF, 2007. Coll. LDP n°30907.

ZIEGLER Jean, *Le Droit à l'alimentation*, Mille et une nuits, 2003.

ZIEGLER Jean, *La Faim dans le monde expliquée à mon fils*, Seuil, 1999.

ZIEGLER Jean, *Main basse sur l'Afrique. La recolonisation*, Seuil, 1980.

### - Périodiques

CULOT Henri, « Soft Law et OMC », *Revue internationale de droit économique*, n°3, tome XIX, mars 2005.

FAIVRE-DUPAIGRE Benoît, ALBY-FLORES Vanessa, YERIMA Borgui et al., « Accords de partenariat économique et dynamique des flux commerciaux régionaux », *Document de travail, Agence Française de Développement*, n° 39, mars 2007.

FONTAGNE Lionel, LABORDE David, MITARITONNA Cristina, « An impact Study of the EU-ACP economic partnership agreements (EPAs) in the 6 ACP Regions », *CEPII Working Paper*, avril 2008.

HAGUENAU-MOIZARD Catherine, MONTALIEU Thierry, « L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », *Mondes en développement*, n°128, avril 2004.

LIPCHITZ Anna, « Les Accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires », *Document de travail, Agence Française de Développement*, n° 36, janvier 2007.

N'GAHANE Pierre, SARR Fewline, « Place et rôle des pactes de convergence face aux nouveaux dispositifs budgétaires et de financement du développement en zone franc » in « Réforme des finances publiques africaines et nouveaux dispositifs de l'aide et d'allègement de la dette : risques et opportunités », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, mars-avril 2007.

SALMON Jean-Michel, « Pourquoi s'ouvrir? Contraintes et perspectives pour les économies ultramarines », *Document de travail, Agence Française de Développement*, n° 53, novembre 2007.

VITALIEN Christian, « Les Régions ultra-périphériques entre assimilation et différenciation », *Revue française d'administration publique*, n°101, janvier 2002.

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique*  
*Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane*  
*16 juin 2008*

WOLTON Dominique, « Francophonie et mondialisation », *Revue Hermès*, n°40, 2004.

**- Articles**

ARIF Kader, BERMAN Thijs, DESIR Harlem, HUTCHINSON Alain, « L'Europe doit favoriser le développement en Afrique », *Libération*, 1er novembre 2007.

HUTCHINSON Alain, « Europe – Afrique : ce que les commissaires ne disent pas », *Le Soir (Belgique)*, 7 novembre 2007.

LANDE Stephen, « Caricom trade with the European Union undermining its relations with the Unites States », *Manchester Trade Update*, 6 juin 2008.

Réseau des Organisations paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest, « Appel des paysans et producteurs de l'Afrique de l'Ouest membres du ROPPA aux chefs d'Etats et aux honorables députés des parlements nationaux et du parlement de la CEDEAO », 30 avril 2008.

ZIEGLER Jean, HUTCHINSON Alain, « Crise alimentaire : l'Europe doit arrêter sa course folle aux biocarburants », *Le Soir*, 18 avril 2008.

**- Actes de colloques**

BRANDT M., « L'APE CE-CARIFORUM : Défis et résultats », *Conférence de coopération régionale*, Guadeloupe, 21 et 22 avril 2008

DUFUMIER Marc, « Agricultures africaines et accords de partenariat économique. La fin des protections tarifaires? », in *l'Afrique et l'Europe dans la nouvelle géopolitique mondiale*, Paris, 20 mars 2008.

N'GAHANE Pierre, « L'Afrique et le développement durable dans la mondialisation », Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, Paris, 2006.