

Nouveaux accords ACP-UE

JEAN-LOUP FELTZ

UNE redistribution des cartes internationales se déroule sous nos yeux. Elle ne se fait pas sans règles. Le droit international et les institutions internationales à vocation mondiale (ONU, OMC, FMI...), toutes d'inspiration libérale, encadrent tant bien que mal des rapports de force qui devraient converger vers une concurrence planétaire loyale et un progrès massif des pays défavorisés.

C'est dans cette vision que s'inscrit la profonde révision, décidée en 2000, de la relation ACP-UE¹ à travers les Accords de partenariat économique (APE). Malgré des succès incontestables, le cadre de coopération existant depuis 1963 a atteint ses limites d'efficacité ; bien doté en avantages unilatéraux financiers et commerciaux au profit des ACP, il est resté sans effet notoire sur le rattrapage économique et social de ces pays par rapport au monde développé². Leur intégration dans les règles de la communauté mondiale, notamment de l'OMC, qui aurait dû logiquement intervenir comme un aboutissement de leur processus de développement réussi, est aujourd'hui prônée comme l'outil porteur de leur mise à niveau. Sont-ils prêts à entrer dans l'arène planétaire ? Ont-ils des chances d'y survivre ? Leurs inquiétudes légitimes, dont essaie de tenir compte l'Union européenne, devront

1. Union européenne (UE), 78 Etats d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP). Cf. table des sigles p. 462.

2. Sauf cas particuliers, comme l'Ile Maurice.

Conseiller à la Direction Générale de l'Agence Française de Développement. Dernier ouvrage paru : *Et si on inversait les pôles ? ... quand notre Europe se réveillera* (co-écrit avec A. Danzin et J. Masurel), Aubin, 2006. Cet article n'engage que son auteur.

Remerciements à Claude Torre et Nicolas Meisel (Agence française de développement), ainsi qu'au cabinet de consultants Ecdpm.

conduire cette dernière à être, dans les prochaines années, le catalyseur de la communauté internationale pour conduire des engagements de développement encore plus soutenus que par le passé.

Une relation ambitieuse

L'évolution très contrastée de ces deux parties du monde (UE et ACP) au cours des cinquante dernières années a fragilisé une relation qui s'était ouverte dans l'euphorie de la fin de la Seconde Guerre mondiale. Prenant conscience de sa responsabilité dans la colonisation et du décalage économique croissant entre le nord et le sud, l'Europe en construction s'est attelée, dès le traité de Rome (1957), à une cause ambitieuse ressentie comme une responsabilité : l'éradication du sous-développement dans ses anciennes colonies belges, françaises, néerlandaises et italiennes. En effet, les liens humains tissés au fil du temps avec ces pays et territoires se révélaient très forts et, surtout, porteurs d'une puissante solidarité.

Plus prosaïquement, la création du « Marché commun » et l'établissement d'un tarif douanier commun entre ses six pays fondateurs leur ont fait craindre un préjudice corollaire sur les relations commerciales privilégiées qu'ils entretenaient avec ces colonies. Cette crainte a conduit à la mise en place d'une zone commerciale de libre-échange avec chacune d'entre elles, ainsi qu'à la création du Fonds financier européen de développement (FED).

Ce dispositif à l'origine de la politique européenne de coopération et de développement concrétisait l'homothétie doctrinale observée encore aujourd'hui entre les principes fondant la démarche européenne (libre-échange et intégration régionale comme vecteurs de développement économique et social) et ceux inspirant la relation UE-ACP au cours des cinquante dernières années. La stabilité de la relation économique a su être exploitée pour sauvegarder la paix entre l'Europe et ses partenaires, et comme levier politique pour apaiser les conflits militaires internes (République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Kenya...) ou entre Etats ACP (Mauritanie et Sénégal, Tchad et Soudan...). Une précision cependant s'impose : si la solution aux conflits a pu être souvent favorisée par des médiations européennes, elle n'a jamais été obtenue que par l'engagement déterminé des peuples et

des dirigeants concernés (comme l'a montré la fin de l'apartheid en Afrique du sud).

Enfin, le rapprochement UE-ACP a été servi par un système institutionnel paritaire³ qui, malgré une certaine lourdeur, a entretenu un dialogue permanent. Il a eu notamment pour fonction de renforcer « l'appropriation », c'est-à-dire la souveraineté des pays partenaires dans le choix de leurs options de développement. Son succès s'est illustré dans l'augmentation continue des partenaires ACP, passés de 18 pays africains et malgaches en 1957 à 78 Etats aujourd'hui, représentant un total d'environ 700 millions d'habitants. L'Afrique est dominante avec 48 Etats⁴, la Caraïbe en compte 15 et le Pacifique 15 également. Le « consortium » ACP-UE concerne moins du cinquième de la population mondiale mais se nourrit d'une mosaïque de cultures et de géographies constituant un réseau géopolitique de référence pour l'Europe. Sur ce plan au moins du rapprochement humain, le dialogue ACP-UE a ouvert une page novatrice et visionnaire de la mondialisation nord-sud, conforme à la culture européenne de solidarité. Précieuses pour maintenir une assise mondiale de l'Europe que les pays émergents commencent à contester⁵, la durée (50 ans) et la profondeur de ce dialogue génèrent cependant en boomerang déceptions et inquiétudes liées à des résultats économiques loin des ambitions affichées.

3. Conseil des ministres, Comité des Ambassadeurs et Assemblée parlementaire notamment.

4. C'est pourquoi dans cet article les questions liées à la coopération UE/Afrique subsaharienne sont assimilées à celles de la coopération UE/ACP.

5. Par exemple, la Chine en Afrique subsaharienne ; vente de 1,3 M ha de terres malgaches à la Corée du sud.

6. Les deux conventions de « Yaoundé » (1963-1975), les quatre conventions de « Lomé » (1975-2000), la convention de « Cotonou » (2000-2020).

Un bilan économique globalement insuffisant

La charge budgétaire de l'aide publique au développement dispensée par l'UE est répartie de façon à peu près constante depuis l'origine entre 80 % venant des budgets des Etats-membres et 20 % provenant du budget communautaire. Elle a fait l'objet de sept conventions successives entre 1963 et 2000⁶, comprenant des montants financiers en constante augmentation, pour un total de plus de 50 milliards d'euros sur la période pour la seule coopération financière à travers le « fonds européen de développement », le fameux FED. La coopération technique (appui institutionnel, expertise...), la coopération commerciale et les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) complétaient le dispositif.

Dans son contenu, l'aide européenne s'est beaucoup enrichie au fil du temps, pour tenir compte de la variété des

besoins exprimés et des travaux de recherche menés par la communauté internationale pour une meilleure efficacité de l'aide. Elle a progressivement concerné tous les secteurs de la vie économique et sociale des pays ACP autour de deux grands volets :

– le volet « développement » a eu pour rôle d'élever le potentiel économique des ACP, de favoriser leur croissance, la réduction de la pauvreté et leur décollage économique en vue de leur intégration dans le concert des nations ;

– le volet « commerce », en autorisant l'accès préférentiel des produits ACP au marché européen, était censé stimuler les capacités de production locales pour doter *in fine* ces Etats d'un tissu d'entreprises offrant de l'emploi et des revenus aux populations. Cet objectif était d'autant plus espéré que contrairement à la réglementation commerciale internationale, ce privilège d'accès n'était pas soumis à réciprocité ; les produits originaires d'Europe restaient taxés, et quelquefois lourdement, à leur entrée sur les territoires ACP, leur offrant *ipso facto* une protection devant favoriser le développement d'une capacité d'offre endogène. Dans les filières de produits non manufacturés d'exportation comme le bois, le cuir, le coton, le cacao, le café ou la banane, la protection douanière n'a été que secondaire face à l'évolution des cours mondiaux. Mais pour les produits manufacturés de substitution aux importations destinés au marché local (produits laitiers, boissons gazeuses, textiles, transformation de produits de la mer...), cette protection a été utile...

Jusqu'à un certain point seulement. En raison de divers blocages techniques (insuffisance de formation professionnelle...), financiers (prudence du soutien bancaire) ou culturels (difficulté de s'associer en dehors de sa famille), il n'y a pas eu la croissance de l'offre attendue. Les prix des produits manufacturés sont alors restés élevés du fait de l'absence de concurrence et du coût non compressible de l'énergie, confirmant les faiblesses structurelles anti-croissance dans ces pays : peu d'emplois attrayants en dehors de la fonction publique, peu de distribution additionnelle de revenus, peu de pouvoir d'achat et d'épargne. Seuls les petits commerces de proximité, certains services (transports routiers, télécommunications), et l'activité (florissante) des secteurs informels⁷ non grevés par les impôts et taxes se sont développés. Dans un tel contexte, l'aide publique au développement s'est spécialisée, en substitution ou en complément

7. Essentiellement composé de petits commerces et de PME le plus souvent individuelles ou familiales. Dans les années 90, la Banque mondiale (rapport 1997) estimait à 74,8 % la part d'emplois « informels » en Afrique subsaharienne (hors Afrique du sud). Le secteur dit informel devrait être dénommé « secteur non officiel », car son organisation interne est en réalité très formelle.

8. Santé, éducation de base et professionnelle, transports, communications, développement rural et urbain.

9. Sysmin (produits miniers) et Stabex (produits agricoles).

10. Les articles 5 de la convention de Lomé IV et 9 et 96 de la convention de Cotonou sont uniques dans le droit international des traités, dans la mesure où ils ont subordonné l'attribution de l'aide au respect de la bonne gouvernance et des droits de l'homme.

11. Cf. *American Economic Review*, n°1, 2005.

12. Chine, Inde, Vietnam et Brésil compris.

13. Eurostat, Rapport 2000.

des budgets publics locaux, dans le financement des infrastructures permettant la satisfaction des besoins de base des populations⁸. Elle a également mis au point des dispositifs originaux visant à stabiliser les revenus de certains Etats particulièrement tributaires de produits agricoles ou miniers d'exportation soumis à la volatilité des cours mondiaux⁹.

Enfin, constatant le fossé grandissant entre PMA et pays développés, l'UE a décidé en 2001 de lancer l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA) qui a autorisé tous les PMA, y compris les non-ACP, à exporter librement sur le marché de l'Europe tous leurs produits à l'exception des armes. Globalement, c'est 99 % des productions de tous les ACP qui pouvaient entrer en Europe jusqu'à présent, sous réserve de respecter les normes de base, notamment sanitaires et phytosanitaires.

Il y a donc bien eu, dans ce processus d'aide unanime de la communauté internationale, une juxtaposition, *a priori* déterminante, d'actions de création de valeur facilitées par des concessions particulières (préférences commerciales non réciproques) et d'actions de développement (investissements de base) choisies par les bénéficiaires mais financées sur apports extérieurs. L'ensemble a été complété par l'injection, progressive mais déterminée, de doses répétées de « bonne gouvernance », de « démocratie » et de « droits de l'homme » directement issues du cadre de valeurs occidental prescripteur du modèle dominant de développement¹⁰.

Stagnation

Et c'est là que le bât blesse : les ACP ne paraissent pas s'être approprié toutes ces propositions. En dépit d'efforts considérables pour créer les conditions de la croissance et de l'augmentation des revenus, celles-ci n'ont pas été au rendez-vous : le revenu par habitant en Afrique subsaharienne n'a progressé que de 0,3 % par an entre 1960 et 2000¹¹, contre plus de 4 % pour l'ensemble des pays en développement¹². S'agissant du commerce, la part des ACP sur le marché européen a décliné de 6,7 % à 2,7 % entre 1975 et 1995¹³, alors que l'ensemble des pays en développement est passé, pour la même période, de 18 % à 30 %. Cela s'explique par le poids économique relatif de ces pays. Sur les 78 Etats ACP, 41 sont classés « pays les moins avancés » (PMA), dont 34 pour la seule

Afrique subsaharienne ; 56 seulement sont membres de l'OMC. Outre la démonstration que l'ouverture au commerce ne peut profiter qu'à ceux qui « ont quelque chose à commercer », c'est-à-dire qui possèdent une capacité d'offre en réponse à cette ouverture, les privilèges et protections offerts dans le cadre des conventions de Lomé se sont érodés de fait sous l'effet d'accords ultérieurs passés par l'UE dans le cadre du GATT puis de l'OMC. Ces accords, destinés à faire progresser la concurrence internationale, ont réduit l'avantage comparatif accordé aux ACP qui n'avaient pas su en profiter dès son instauration au début de la relation ACP-UE¹⁴.

Au total, l'appui privilégié de l'Europe aux Etats ACP pendant 40 ans avec l'argent du contribuable européen n'a pas fait décoller économiquement ces pays défavorisés. Le constat est amer, d'autant plus qu'au cours de la même période les pays émergents et les pays riches continuaient d'accroître leur avance. Et même dans les cas où la présence de matières premières recherchées (pétrole, gaz, métaux ferreux, manganèse, uranium, phosphates...) a pu apporter des recettes significatives à leurs Etats producteurs, le décollage économique n'a pas eu lieu.

La persistance de ce retard économique nous questionne dramatiquement, non seulement au regard de l'importance des efforts consentis, mais surtout en raison de l'absence de repères permettant la définition de nouveaux objectifs porteurs d'avenir. L'Afrique subsaharienne n'a pas assuré sa transition démographique : elle représentera 2 milliards d'habitants avant 2050, qui devront trouver sur place des emplois et un optimum de vie décent.

Des économistes se sont penchés sur les causes de cette stagnation préoccupante. La première analyse, qui se veut rassurante, a consisté à se demander où en serait la relation économique ACP-UE si rien n'avait été fait ; la réponse est incertaine mais laisse la place au bon sens, quelquefois contesté, qui considère le dialogue comme incontestablement porteur de richesse et de progrès. En deuxième analyse, plus systématique, des comparaisons ont été établies avec des pays d'Asie et du monde arabe et montrent que les premiers ont décollé grâce à des politiques endogènes « qui ne répondaient pas au cadre d'analyse standard de libéralisation et de bonne gouvernance », tandis que les seconds se sont trouvés piégés par ce cadre et ont connu des croissances faibles ou heurtées. Ainsi, l'inefficacité des politiques d'aide publique au développement pourrait

14. Voir sur ce sujet du bilan UE-ACP le rapport au Sénat de M^{me} Paulette Brisepierre (janvier 2002).

15. Voir l'étude sur la gouvernance de Nicolas Meisel et Jacques Ould Aoudia, AFD, 2008.

16. A ne pas confondre avec la confiscation du pouvoir.

17. Ces types d'éléments doivent cependant être surveillés par la communauté internationale pour éviter de lourds dérapages dont l'histoire s'est faite le témoin.

18. Afrique australe, Afrique de l'Ouest, Afrique Orientale, Afrique Centrale, Pacifique et Caraïbes.

venir du fait qu'elles ne sont pas assez « élaborées, discutées, confrontées [...] au sein même » des pays concernés¹⁵. De plus, l'approche purement quantitative et physique des leviers du développement ne rend pas compte d'une galaxie d'éléments démographiques, sociologiques, culturels et technologiques déterminants. Par exemple, un peuple peut connaître un fort développement plus en raison de la crédibilité de ses gouvernants que de la sophistication de son processus électoral ; de même la stabilité politique¹⁶ ou la prégnance d'ambitions collectives appropriées sont des vecteurs déterminants du développement économique¹⁷.

C'est dans ce contexte de délicate remise en cause de l'aide publique au développement, dont l'Europe a eu conscience dès la fin des années 90, que s'est invitée sur la scène du développement à partir de 1993 une contestation croissante de pays en développement non-ACP à l'égard des privilèges obtenus de longue date par les pays ACP sur le marché européen. L'UE, le plus grand marché du monde (495 millions de consommateurs aujourd'hui), attire en effet les convoitises. Les procédures judiciaires agressives et coûteuses menées contre le régime UE-ACP devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC au sujet de produits « privilégiés » comme la banane, le rhum ou le sucre ont constitué un avertissement pour se conformer à la réglementation internationale de l'OMC. En 1995, l'UE avait déjà été obligée d'obtenir de cette dernière une autorisation spéciale pour prolonger le régime commercial de Lomé jusqu'en 2000.

Contraints d'évoluer vers une « normalisation » de leur régime atypique d'échanges, les ACP et l'UE ont signé pour 20 ans le 26 juin 2000, non sans difficultés, la convention de Cotonou qui prévoit l'intégration progressive des Etats ACP dans le jeu du commerce mondial.

De la solidarité à la concurrence

La convention de Cotonou marque une véritable rupture dans l'évolution des relations entre l'Europe et ses partenaires. La novation consiste dans la mise en œuvre de deux dispositifs inédits : la régionalisation des ACP en 6 sous-ensembles¹⁸ et l'introduction progressive de leur commerce dans les règles internationales, notamment en termes de réciprocité. Des accords de partenariat économique (APE)

conclus avec les 6 régions sont censés, dans le cadre des principes généraux de la convention de Cotonou, faciliter l'intégration économique des ACP dans la mondialisation, en instaurant des marchés régionaux d'une taille critique suffisante, propices à développer les échanges intra-régionaux.

Consciente du bouleversement que constituent ces nouveaux paradigmes et des efforts faits de part et d'autre pour aboutir à la conclusion conforme de la convention de Cotonou, l'OMC a accepté que soit prolongé jusqu'au 31 décembre 2007 le régime préférentiel de Lomé. A cette date, tous les APE, dont les négociations ont débuté à partir de 2002, devaient être signés. Mais ils peuvent prévoir des délais assez longs (de 10 à 15 ans environ) pour ménager des périodes de transition lissant les inconvénients d'une entrée trop brutale dans le libre échange.

Prenant comme exemple la démarche de construction de l'Europe, l'UE a essayé de convaincre ses interlocuteurs que leur regroupement par zone renforcerait leur représentativité internationale dans la perspective de la compétition mondiale à laquelle ils allaient être confrontés.

Mais ce ne sont pas tant les principes de base qui ont posé problème que la date butoir de décembre 2007. Mener à bien une réorganisation de cette ampleur pour des pays sous équipés en ressources humaines et institutionnelles apparaissait hors d'atteinte à la plupart d'entre eux. De son côté, la Commission européenne (CE) encadrée par « Cotonou » et pressée par l'OMC, ne voyait plus d'échappatoire possible, une troisième demande de dérogation étant vouée à l'échec en raison des risques de plainte à l'ORD que ne manqueraient pas de déposer les pays victimes du régime préférentiel UE-ACP. La seule façon de sortir par le haut de ce rapport de force asymétrique entre l'Union et les ACP était, pour ces derniers, d'entamer la négociation des APE qu'ils n'avaient acceptés que du bout des lèvres.

Des inquiétudes légitimes

L'entrée dans le concret des négociations a fait prendre la mesure des problèmes réels et surtout très divers qu'allait entraîner le nouveau régime.

19. L'OMC accepte que les pays les moins avancés bénéficient de régimes préférentiels unilatéraux à condition que soient concernés tous les PMA, ce qui est le cas du TSA.

S'agissant de la régionalisation, chaque Etat ACP était considéré jusqu'ici comme un partenaire en soi de l'UE, bénéficiant à ce titre d'une attention spéciale et différenciée. Sous Lomé, la régionalité était naturelle, considérée, d'ailleurs de façon secondaire, à travers la proximité de fait (par exemple la région caraïbe) ou un rapprochement institutionnel sans contrainte extérieure (par exemple le marché commun de l'Afrique australe) ou ayant une existence historique reconnue (comme les zones franc). Les regroupements régionaux forcés des APE font craindre à certains Etats de perdre cette possibilité d'accès direct à la CE, garante d'un dialogue « personnalisé ». De plus, les régions, dont la délimitation concertée n'est pas contestable en soi puisqu'elle tient compte d'éléments géographiques et institutionnels existants, recèle malgré tout des germes de dissensions intra-régionales fortes : presque toutes les régions font coexister des PMA et des non-PMA ; ceux-ci conservent le bénéfice TSA conforme à l'OMC¹⁹. Enfin, l'APE est un nouveau cadre administratif et institutionnel qui se superpose aux Etats et aux zones de libre échange, ce qui suppose non seulement de nouveaux moyens, mais également une nouvelle répartition des compétences.

Au plan commercial, alors que le système prévalant depuis 40 ans tissait pour la communauté ACP une toile d'avantages, la préservant tant bien que mal de grands déséquilibres économiques, la fin programmée des préférences commerciales UE-ACP exposera les ACP de plein fouet à l'objectif poursuivi par l'OMC dans le cadre de sa mission : obtenir un monde de libre échange ayant éradiqué toutes les barrières et toutes les préférences déséquilibrant le commerce international. Les APE font courir aux ACP de nombreux risques dont on peut donner deux exemples : le déferlement sur leurs marchés des produits européens en concurrence des productions locales (produits alimentaires et certains produits manufacturés comme le textile) et le détournement de courants d'échanges. En effet, pour éviter, dans le régime préférentiel de Lomé, qu'un Etat tiers veuille exporter vers l'Europe, en profitant des préférences tarifaires ACP, les produits venant des ACP répondent à des règles d'origine très strictes excluant de fait ce type de manœuvre ; par cette réglementation, l'Europe se prémunissait contre des importations sauvages à bas coût venant de pays non préférentiels. C'est le même problème que soulèvent les ACP, qui craignent en sens inverse l'arrivée de produits transitant par l'Europe

et bénéficiant de taxes réduites. Mais ce risque paraît limité dans les faits.

Enfin, l'un des points les plus durs de la négociation des APE est le risque d'importantes pertes de recettes fiscales pour les Etats. En effet, la mise en œuvre de la réciprocité dans les échanges UE-ACP va s'accompagner pour ces derniers d'une baisse, différenciée selon les produits mais conséquente, de leurs droits de douanes (désarmement tarifaire), actuellement trop élevés pour être compatibles avec les règles de l'OMC.

Une absence de visibilité

Les éléments ci-dessus constituent pour les ACP de nouvelles fortes contraintes auxquelles ils doivent faire face car elles sont irréversibles. Sans vouloir noircir le tableau, il faut y ajouter toute la dimension « développement durable » qui constitue pour ces pays, non responsables du passé mais co-responsables du futur de tous, des attentions supplémentaires surveillées de près par la communauté internationale.

On comprend pourquoi la mise en place des APE mobilise depuis plusieurs années les sociétés civiles du sud et du nord, dont les ONG qui jouent un rôle déterminant. En appui aux ACP, elles font pression sur la Commission européenne en produisant des études d'impact et des témoignages censés illustrer les conséquences dramatiques des APE pour des ACP trop peu préparés à ce qui les attend.

En réalité, le calcul des impacts de ce changement de régime ACP-UE est impossible à chiffrer en raison de l'hyper-complexité des mécanismes en cause, différents d'un produit à l'autre et d'un pays à l'autre, et influencés par un contexte international qui évolue chaque jour. Une étude estime à 60 % la perte de recettes budgétaires, tous ACP confondus, suite aux APE ; d'autres²⁰ considèrent que les ACP doivent résoudre d'abord les problèmes de fond qui entravent leur offre de biens et services et nuisent à leur compétitivité.

20. Document d'information OXFAM, septembre 2006.

Les APE : un pari qu'il faut gagner

La négociation des APE est en retard. Ils n'ont pas été signés comme convenu avant le 31 décembre 2007. C'était prévisible. La seule nécessité d'articuler les cadres APE avec les

accords de libre échange existant ou en négociation dans certaines régions comme l'Afrique australe et orientale représente un travail technique très lourd. Des solutions alternatives ont été étudiées en 2006-2007 à la demande conjointe des ACP et de la Commission européenne, pour explorer les voies susceptibles de faire perdurer certains avantages pour les ACP non PMA. Les pistes allaient de l'adoption de modalités plus souples (allongement des transitions, exclusion de certains produits...) à la renégociation des règles de l'OMC. Les premières peuvent être négociées dans le cadre des APE ; la dernière était irréaliste.

Les ACP se sont donc courageusement attelés à la négociation, mais tardivement et en ordre dispersé. S'agissant des pays africains, ils ont mis au point un « modèle d'APE africain »²¹ pour faciliter la cohérence de leurs revendications face à la Commission européenne et tenter de progresser autour d'idées-force communes et acceptables. Seule la région Caraïbe a signé un APE complet avec l'UE²². Par ailleurs, 18 Etats africains ainsi que 2 Etats du Pacifique (Fidji et Papouasie Nouvelle Guinée) ont entamé les discussions pour des accords intérimaires bilatéraux. Les Etats qui ne sont pas investis dans une négociation pouvant déboucher à court terme doivent appliquer la réglementation OMC ordinaire²³ qui est moins favorable que le système européen contenu dans la convention de Cotonou.

Les développements ci-dessus montrent clairement l'impossibilité d'une intégration à court terme et sans conditions des ACP dans l'économie mondiale ; leurs économies et leurs modèles sociaux, en dehors d'une élite, n'y sont pas préparés. L'avènement confus des APE doit être recadré avec d'importants moyens dans trois domaines : un appui considérable en matière d'expertise pour évaluer et suivre au plus près l'impact pays par pays du changement de régime ; une augmentation exceptionnelle des moyens financiers et des actions de développement pour apporter des compensations immédiates et structurelles aux préjudices, notamment budgétaires, de la régionalisation et du désarmement tarifaire ; une surveillance constructive des réglementations et normes à faire appliquer dans ces Etats, tant pour les protéger d'importations sauvages ou d'investissements prédateurs que pour accélérer leur mise à niveau vis-à-vis des marchés extérieurs.

Trois inconnues existent à ce stade qui rendent incertain le sort des APE : tout d'abord celle de l'appropriation

21. Adopté à Addis-Abeba le 10 octobre dernier.

22. Notifié à l'OMC le 22 octobre 2008.

23. Le système généralisé de préférences (SGP).

réelle et durable par les ACP de ce dispositif qu'ils n'avaient pas anticipé ; le succès dépendra de leur volonté politique d'aboutir ; cette condition est fondamentale pour la réussite des APE, mais suppose du temps et une restauration immédiate de la confiance dans le dialogue UE-ACP. Ensuite, les avantages supposés des APE comme vecteurs de développement et d'intégration mondiale seront-ils suffisamment lisibles et rapides pour faire oublier les inconvénients de leur mise en place ? Enfin, quel sera l'impact des crises mondiales actuelles sur le positionnement économique des ACP et sur la légitimité de l'OMC devant passer du « libre-échange » au « juste-échange » ?

Les ACP sont indubitablement à la croisée des chemins. Certaines observations faites ces dernières années sur l'évolution économique de l'Afrique subsaharienne (taux de croissance élevés de 4 % à 6 %, émergence de décideurs de très bon niveau, volonté de changer la situation, arrivée de nouveaux acteurs étrangers, retours au pays plus fréquents de la part d'émigrés...), laissent deviner les ressorts d'un réel potentiel sur ce continent, dont la progression démographique incontrôlée reste cependant une source d'inquiétude interne et externe.

JEAN-LOUP FELTZ

TABLE DES SIGLES

ACP : Afrique Caraïbe Pacifique
APE : Accords de Partenariat Economique
BEI : Banque Européenne d'Investissement
FED : Fonds financier Européen de Développement
FMI : Fonds Monétaire International
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
ORD : Organe de Règlement des Différends
PMA : Pays les Moins Avancés
TSA : « Tout Sauf les Armes »
UE : Union Européenne