

L'OMC et les APE peuvent ils rendre le commerce plus équitable pour l'Afrique ?

Par El Hadji A. Diouf*

Centre International pour le Commerce et le Développement Durable à Genève

Les pays africains sont actuellement confrontés à une série de négociations commerciales capitales visant à libéraliser les échanges et se situant à plusieurs niveaux simultanément. A l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), ils doivent poursuivre la difficile mise en œuvre des accords existants et participer aux nouvelles négociations du Cycle de Doha qui englobe une série de thèmes tels l'agriculture, l'accès au marché, les services, l'investissement, la concurrence, et l'environnement. Au niveau interrégional, l'Accord de Cotonou signé en juin 2000 prévoit de remplacer l'accès préférentiel non réciproque dont bénéficient les pays Afrique/Caraïbes/Pacifique (ACP), par plusieurs Accords de Partenariat Economiques (APE) qui devront être compatibles avec les normes de l'OMC.

Dans toutes ces négociations, le cheval de bataille reste de pouvoir s'insérer dans le commerce international avec la prise en compte de spécificités économiques défavorables qui doivent être ajustées au niveau juridique pour garantir à tous les protagonistes un bénéfice des fruits des échanges commerciaux. Si le système commercial mondial est globalement basé sur la notion de réciprocité, des avancées importantes impulsées par la CNUCED ont pu aboutir à la notion de traitement spécial et différencié dont la finalité est d'introduire un peu plus d'équité en favorisant la participation des pays en développement. Avec cette formule, la conception nouvelle de la réciprocité est basée sur la notion de proportionnalité qui privilégie une conception plus nuancée de l'égalité qui ne renvoie plus à une égalité souveraine stricte, mais à un traitement différencié visant un rééquilibrage des rapports de force, d'où la naissance d'une conception d'une *inégalité juste*. L'égalité n'est donc plus une égalité mathématique, elle est une inégalité compensatrice qui introduit l'équité dans les échanges commerciaux internationaux. Cette évolution fonde la légitimité d'un commerce équitable dont les principes vont au-delà de la recherche du profit stricto sensu, mais englobe la protection des producteurs des pays du sud par la mise en place de mécanismes de garantie.

Cette nouvelle donne pose la problématique de la prise en compte des questions de développement dans le système commercial multilatéral. Articulés aux principes du commerce équitable, l'on se rend compte d'une certaine insuffisance des outils qui pourraient limiter les inégalités Nord-Sud et mettre en place un régime commercial plus juste. Dès lors, la participation africaine aux échanges internationaux reste assujettie aux concessions que le profit commercial stricto sensu pourrait accorder aux principes d'équité et de justice dans le but d'améliorer les conditions de vie des producteurs du sud. L'OMC semble esquisser des débuts de réponses avec son système de traitement spécial et différencié, mais celui-ci manque encore d'opérationnalité.

** Les idées développées dans cette communication sont celles de l'auteur et ne sauraient engager la responsabilité de ICTSD.*

L'union Européenne a maintenu pendant un quart de siècle un régime préférentiel pour l'Afrique, mais celui-ci n'a pas su résister aux velléités de non discrimination adoptées et renforcées dans le dispositif juridique de la nouvelle OMC.

Que reste-t-il alors des pondérations du système commercial international à l'effet d'étendre les bénéfices des échanges aux pays africains. Le juridisme actuel de ce système est-il compatible avec la prise en compte de situations économiques défavorables des pays africains ? Les règles de l'OMC, tout autant que celles qui vont régir les APE sont-elles porteuses de valeurs d'équité opérationnelles au profit des pays africains ?

Cette communication tentera d'apporter des réponses à ces questions. Nous verrons d'abord qu'en l'état actuel des choses, les cadres juridiques des APE et de l'OMC ne sont pas formatés pour garantir un commerce plus équitable pour les pays africains. Nous verrons ensuite qu'il existe des balbutiements de considérations d'équité dans le système commercial qui, s'ils sont encouragés et soutenus, pourraient aboutir à un commerce plus juste et plus profitable pour les pays africains. Enfin, par des exemples pratiques, nous verrons que l'inéquité du commerce ne résulte pas exclusivement de relations verticales entre le Nord et le Sud, mais aussi de relations horizontales, en l'occurrence régionales, qui ne concrétisent pas les attentes légitimes des destinataires.

I. L'OMC et les APE : Des cadres trop peu favorables pour un commerce équitable

L'équité prise en compte dans les dispositifs commerciaux généraux peine à être convertie dans un cadre juridique clair, ou, le cas échéant à être opérationnelle. La nouvelle orientation des règles du commerce mondial favorisent aussi un retour à une réciprocité globale qui remet en cause les acquis d'un commerce équitable pour les nations économiquement défavorisées. C'est le cas des pays africains avec la nouvelle configuration de leurs relations commerciales avec l'Europe. Dans le cadre multilatéral, et sans être exhaustif, il apparaît aussi que dans des domaines aussi cruciaux que l'agriculture, les produits industriels ou les normes, il n'existe pas de cadres juridiques favorables à l'Afrique.

A. L'inéquité : Principe de gouvernance des futurs APE

Faut-il le rappeler, l'avènement de l'OMC en tant qu'institution de régulation des échanges commerciaux multilatéraux a une incidence directe sur les relations commerciales régionales. L'article XXIV du GATT fait office d'interface entre le régionalisme et le multilatéralisme et constitue la base légale des accords de partenariats qui seront conclus sous le magistère de l'OMC ; ce qui est le cas des futurs APE. En plus toutes les dispositions de l'OMC induisant des flexibilités pour les pays en développement ne sont pas applicables en faveur des pays africains dans la configuration annoncée des APE.

L'absence d'un cadre juridique pour des flexibilités et un commerce équitable dans les futurs APE se manifeste à travers trois points : la non prise en compte des Accords Commerciaux Régionaux (ACR) mixtes dans le droit de l'OMC ; le déni de ce qu'il est convenu d'appeler la triptyque préférentielle - Préférence, non réciprocité et discrimination – dont le cumul est rigoureusement interdit dans une relation commerciale multilatérale; et la remise en cause des préférences spécifiques à l'OMC.

1. La rupture de l'équité à travers l'exclusion des ACR mixtes du champ de l'OMC

L'article XXIV du GATT ne définit pas explicitement un régime de pondération pour les pays en développement dans le cadre des ACR mixtes. La clause d'habilitation non plus ne prévoit pas de dispositions régissant les ACR mixtes. Il n'y a que l'article V de l'AGCS qui prévoit un Traitement Spécial et Différencié (TSD) au profit de pays en voie de développement (PVD) dans le cadre d'ACR mixtes. Dans ce contexte, il est difficile d'envisager des APE incluant des préférences non réciproques.

Pourtant, le TSD connaît un regain d'intérêt avec le cycle de Doha. Il a vocation à faire partie intégrante du système et demeurer invocable par les PVD dans leurs rapports commerciaux avec les Pays développés. Or, les ACR mixtes restent un cas de figure inédit qui n'est pas pris en compte par les dispositions juridiques en vigueur. On ne peut donc pas considérer que les flexibilités dans les APE résultent d'une orientation systémique volontaire qui les rendrait non conformes à la libéralisation du commerce. Les cas de jurisprudence à l'OMC qui les ont considérés comme contraire à la clause NPF ont choisi, implicitement, de classer les ACR mixtes hors du champ de l'article XXIV et de déclarer les préférences qui y sont aménagées discriminatoires à l'endroit des autres pays étant dans la même catégorie de développement. Il eût été intéressant d'adopter une approche novatrice pour se déterminer sur la question de savoir si ce qui n'est pas expressément autorisé par la loi est supposé interdit. Devant l'inexistence de catégorie juridique claire pour les ACR mixtes, l'on a préféré réaffirmer la cohérence du système par une revalorisation du principe de non discrimination.

En regardant de plus près dans l'Accord de Cotonou, on se rend compte que l'article 34.4 stipule que « la coopération économique et commerciale sera mise en œuvre en pleine conformité avec les dispositions de l'OMC, y compris le traitement spécial et différencié ». Cette disposition est interprétée comme fixant « le niveau de traitement spécial et différencié à l'OMC comme étant le plafond juridique du niveau de TSD à atteindre au moyen des APE ». Si donc les flexibilités ACP ne devraient pas être supérieures à celles en vigueur à l'OMC sous risque d'incompatibilité, elles ne devraient pas leur être inférieures non plus. Les exigences combinées des articles I (Clause NPF) et 34 de l'accord de Cotonou se neutralisent ainsi pour aboutir à un TSD quasi standard à inclure dans les APE. Mais en réalité, un TSD ACP calqué sur le TSD OMC revient exactement aux droits NPF et ne serait qu'une règle commune minimum applicable à tous les pays en développement, bien au delà des pays ACP.

En outre, la divergence des délais de conclusion des deux processus ne laisse pas beaucoup de marge aux pays ACP. Si le cycle de Doha pourrait être conclu, dans les

projections optimistes, en décembre 2005 ou en 2006, les négociations sur les APE risquent de se poursuivre jusqu'en 2007¹. Cela suppose que pour avoir un niveau acceptable de flexibilités dans les APE, les pays ACP sont obligés d'arriver à un résultat positif et consistant sur les discussions à l'OMC sur le TSD dans la mesure de l'ambition affichée dans la déclaration de Doha.

2. La rupture de l'équité à travers l'interdiction du cumul de préférences commerciales

L'approche préférentielle dans le commerce international se décline en un triptyque dont les éléments s'influencent mutuellement. Il n'est pas envisageable de disposer d'un régime commercial qui soit à la fois préférentielle, discriminatoire et non réciproque. Cela ressort des différents cadres régissant les modalités d'octroi de préférences commerciales dans les échanges mondiaux.

La partie IV du GATT, négociée en 1964, codifie la notion de non réciprocité dans les relations commerciales entre pays développés et pays en développement. Cette partie 4 est une conciliation entre la nécessité du développement (TSD) et les principes cardinaux de l'Organisation, visant à ajuster les inégalités de développement. En permettant aux pays développés d'octroyer des avantages sans en recevoir expressément en retour, elle leur enjoint de n'en conférer qu'aux pays en développement. Rien que les pays en développement, mais tous les pays en développement. Il en résulte une prohibition de discrimination à l'endroit de pays potentiellement bénéficiaires, car étant dans la même catégorie de développement.

C'est aussi la même logique juridique qui ressort du SGP de 1971 et de la Clause d'habilitation de 1979. Outre le fait que celle-ci est de nature pérenne alors que celle-là relevait d'une simple exemption, ces deux régimes confirment la possibilité offerte aux parties contractantes d'accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes. Ce régime préférentiel est de type mixte en ce qu'il règlement les rapports économiques inégalitaires entre pays en développement et pays développés. Ce qui postule la non réciprocité des concessions. Cette « générosité » unilatérale ne saurait être reconnue par le système que dans la mesure où elle garantit l'égalité de traitement entre bénéficiaires potentiels.

L'article XXIV du GATT qui régit les Accords Commerciaux Régionaux précise les conditions d'octroi d'avantages commerciaux en mettant en exergue deux points : la symétrie des concessions et la discrimination à l'encontre de Membres extérieures à l'Union douanière ou à la zone de libre échange. Sous ce rapport, les préférences ne sont donc plus octroyées sous une forme unilatérale, mais réciproque. L'acceptation d'une discrimination envers les autres Membres se justifie ainsi par la mutualité des préférences qui font d'elles des concessions de nature « privée » dont les non contractants ne peuvent se prévaloir.

En définitive et sans le mentionner expressément, toutes les dispositions du GATT/OMC organisent le triptyque préférentiel. Il y a d'une part une constante qui est la mesure

¹ On sait d'ores et déjà que les futurs APE entreront en vigueur en janvier 2008.

préférentielle elle même ; et d'autre part deux variables que sont la discrimination et la réciprocité. Si la préférence est couplée à la réciprocité, la discrimination à l'endroit d'autres bénéficiaires reste possible. Si la préférence est couplée à la discrimination, la réciprocité doit être de mise entre les Membres bénéficiaires. Dans tous les cas, la préférence discriminatoire doit être réciproque. A défaut, elle est illégale.

B. La persistance de l'inéquité dans certains secteurs/domaines de l'OMC

1. L'inéquité d'un protectionnisme déguisé à travers les obstacles non tarifaires : les produits africains en victimes expiatoires

L'Accord de l'OMC sur les normes sanitaires et Phytosanitaires renvoient à des mesures standard définies en référence à la réglementation du codex alimentarius et de l'office International des Epizooties. Mais les mesures sanitaires appliquées par les pays du Nord, l'UE notamment, sont au dessus des règles internationales prescrites. Les normes de qualité et de sécurité qui sont essentiellement déterminées par les pays développés, sont difficiles à atteindre pour les pays en développement et peuvent être utilisées, de façon déguisée, comme mesures protectionnistes par les pays développés. En effet, la plupart des pays de l'UEMOA sont confrontés à un manque d'institutions et de compétences requises pour valider la qualité des produits exportés et celle des produits importés². Au cours de la période 1996-1999, plus de 50% du potentiel d'exportation vers l'UE, de poisson, de viande, de fruits et de légumes, frais et transformés, par des pays à faible revenu (y compris des pays d'Afrique de l'ouest) a été « entravé » par l'incapacité de ces pays à se conformer aux prescriptions SPS.³

Sur la liste américaine de retenue de certaines importations entre 1996 et 1997, on peut constater que la majorité des retenues ou des rejets de produits en provenance de l'Afrique était motivée par la présence de contaminants microbiologiques ou d'impuretés.

La plupart des pays africains sont ainsi affectés de manière disproportionnée par les mesures Sanitaires et Phytosanitaires (SPS) pour de nombreuses raisons. Il s'agit en outre du fait que la mise en conformité par les pays africains nécessite souvent un haut niveau de perfectionnement dans les tests et les contrôles que ces pays peuvent ne pas être en mesure de mettre en œuvre. Les coûts importants d'accès ou de mise en conformité que cela entraîne tendent à freiner les exportations des petites entreprises qui constituent la majorité des producteurs africains pour l'exportation. De plus, ces exportateurs sont souvent lents à acquérir l'information sur les nouvelles mesures SPS pertinentes imposées par les importateurs.

Cette situation pose beaucoup de problèmes aux exportations des pays africains. Quelles sont leurs voies de recours ? Quel serait l'impact de mesures sanitaires adoptées dans les

² http://www.ictsd.org/pass_synthese/02-10/wtoinbrief.htm

³ Hezron Omare Nyangito : Subventions à l'exportation, soutien interne, obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires sur l'accès de l'Afrique aux marchés extérieurs : L'accès aux marchés s'est-il amélioré pour l'Afrique ; Présentation faite lors du Symposium public annuel de l'OMC « Quel est le rôle de l'Afrique dans le Système commercial multilatéral ? » Organisé par l'ICTSD, 25 mai 2004, Genève, Suisse

organisations sous régionales africaines dans le commerce intra régional? Quelles sont les mesures de renforcement des capacités nécessaires à une bonne mise en œuvre de ces normes ? Quelle est la place des pays africains dans le processus d'élaboration de ces normes internationales ?

2. L'iniquité dans le monopole occidental des politiques distorsives sur le commerce international des produits agricoles : les Subventions et les mesures de sauvegarde spéciale

Il n'est pas exagéré de soutenir que dans le domaine agricole à l'OMC, ce sont les pays développés qui disposent d'un traitement spécial et différencié. Les pays en développement, africains notamment, n'ont pu se rendre compte des déséquilibres réels qu'au moment de la mise en œuvre ; alors que les pays riches avaient fini de légitimer les formes d'aides et de protection à leurs agriculteurs. A l'analyse, on se rend compte que la mise en œuvre de l'accord sur l'agriculture a abouti à plusieurs constats défavorables aux pays africains⁴

Les engagements à prendre dans le cadre de cet accord n'ont pas été trop contraignants pour la plupart des PVD car ils étaient sous politique d'ajustement ou bien avaient déjà entrepris des processus de libéralisation de manière unilatérale. Ce processus de déprotection des agriculture du sud a eu pour conséquence en exposant les couches les plus défavorisées à une insécurité alimentaire et économique accrue. L'*inéquité* dans cette situation réside dans le fait que les nouvelles mesures de libéralisation de l'OMC ont été imposées aux pays les plus libéralisés déjà.

Des déséquilibres ont apparu dans la structure même de l'accord sur l'agriculture entre d'une part les pays pouvant utiliser les soutiens internes et les subventions à l'exportation parce qu'ils les avaient notifiés et les autres, africains notamment. Alors que la plupart des pays africains n'ont pas les moyens financiers de soutenir leur agriculture ou s'en trouvent prohibés par les programmes d'ajustement structurels, les pays développés ont quant à eux, négociés des dispositions préservant leurs politiques agricoles, et qui leur permettent de jouer sur la couleur des trois boîtes. Si les soutiens des prix classés dans la boîte orange ont diminué, ils ont été remplacés par des aides classées dans la boîte bleue (aides liées à des programmes de limitation de la production) et la boîte verte. C'est la raison pour laquelle le soutien total à l'agriculture reste très élevé dans les pays riches.

L'utilisation du mécanisme de sauvegarde spéciale très simple pour faire face à la baisse des prix et l'augmentation massive des importations est accessible que pour un nombre limité de pays. A ce jour, seuls cinq pays africains y ont accès (Afrique du sud, Botswana, Maroc, Namibie, et Tunisie). Cela est due essentiellement au fait que la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture ne peut être invoquée que pour les produits pour lesquels il a été procédé à une tarification, et à condition que le gouvernement se soit réservé le droit de le faire dans sa liste d'engagement relative à l'agriculture. Or, au moment des négociations du cycle d'Uruguay, les pays africains n'avaient pas d'intérêts à tarififier leur protection du fait du niveau de libéralisation déjà élevé du fait des

⁴ Isabelle Mamaty, Produits spéciaux et Mesures de sauvegarde spéciale à l'OMC, Inédit

programmes d'ajustement structurels. La solution raisonnable pour eux consistait à consolider des taux plafonds, ayant l'avantage de leur permettre, le cas échéant, d'augmenter leur niveau de protection⁵. Dans la pratique, les tarifs appliqués sont moins élevés que les tarifs consolidés, ce qui est supposé laisser une marge de réaction par des hausses face à des importations subites et massives et à des baisses des prix à l'importation. Mais ces pays n'ont pas toujours les outils pour faire face à des variations importantes des volumes d'importation ou des prix.

3. L'inéquité systémique dans la remise en cause des préférences spécifiques à l'OMC : la réparation d'une injustice par une autre injustice

Les préférences commerciales générales sont conçues à la CNUCED et mises en application juridique par le GATT. Outre le fait qu'elles identifient les bénéficiaires grâce au concept générique de pays en développement dans la détermination duquel la règle de l'auto-élection est encore le principe, on peut constater qu'elles sont générales et impersonnelles. Tous les pays en développement ou reconnus tels y ont droit. En revanche, la plupart des pays africains, dans le cadre de la Convention CEE/ACP, bénéficient de préférences spéciales eu égard à leur faible poids économique, mais aussi à leur relations historiques avec leur métropole.

Dès 1993, la question de la compatibilité du régime de la CE pour l'importation de la banane fut à l'origine d'une plainte des États d'Amérique latine qui aboutit à la constitution d'un Groupe spécial. Le Groupe Spécial conclut à l'incompatibilité du régime de l'importation communautaire avec le droit du GATT. Toutefois, ce jugement ne fut pas appliqué faute de consensus. Mais il ne tardera pas à être confirmé par l'Organe de règlement des différends de l'OMC, après l'entrée en vigueur de l'accord de Marrakech. La convention de Lomé IV est jugée incompatible avec le droit du GATT/OMC dont les États signataires sont dans leur grande majorité membres⁶.

Les mesures exigées par Lomé étaient en effet contraires à l'article premier du GATT (Clause NPF), mais couvertes par la dérogation accordée dans ce sens. Les préférences de Lomé ne pouvaient pas non plus trouver une justification juridique dans l'article XXIV du GATT sur les zones de libre échange et les unions douanières, contrairement à ce qui a été soutenu par la CE et certains de ses partenaires ACP. La raison est que dans ce régime, il s'agit d'une libéralisation à sens unique, ce qui ne répond pas au critère de réciprocité exigé par le paragraphe 8 (b) de l'article XXIV. Par conséquent, la CE, ses États membres et les États ACP ne peuvent plus maintenir leur régime d'échanges préférentiels, compte tenu des moyens de pression que la nouvelle OMC met à la disposition des États lésés par la discrimination consécutive à l'octroi des préférences⁷.

Le changement de cap opéré avec la signature de l'accord de Cotonou ne résout pas le problème de l'incompatibilité du régime commercial UE/ACP avec les exigences du droit de l'OMC. L'essentiel des dispositions jugées illégales par l'ORD sont maintenues dans

⁵ Assemblée nationale française, Rapport d'information n° 1371 présenté par François Guillaume, l'agriculture et les pays en développement à l'OMC, p. 36

⁶ Abou Abass, Compatibilité OMC et APE, document inédit

⁷ Idem

l'accord de Cotonou qui laisse donc la question de l'incompatibilité entière. Pour ne pas mettre ce nouveau régime commercial en péril, l'UE et les Etats ACP ont du adresser à l'OMC une demande de dérogation à l'effet de maintenir le régime de Lomé durant la période transitoire.⁸ En fin de compte, le jeu de la clause NPF destiné à garantir l'égalité entre les Membres a été judicieusement mis en œuvre au profit des pays d'Amérique latine dans l'Affaire Banane, mais elle a contribué à dépouiller l'Afrique d'avantages commerciaux substantiels à l'orée de la mondialisation des échanges. Le fait de savoir que la puissance américaine a servi à aiguillonner le dossier pour grappiller des parts de marché pour ses multinationales, laisse entrevoir la suite de la guerre larvée entre les USA et l'Europe, par pays en développement interposés. Cette guerre larvée de la banane pose aussi, dans une moindre mesure, la question de la différenciation entre pays en développement.

II. L'OMC et les APE : Vers un cadre d'expression du commerce équitable ?

Malgré la rigidité des dispositions légales, il subsiste des possibilités d'introduction de flexibilités dans les futurs APE en procédant à une réforme cadre juridique, mais aussi en interprétant de façon plus souple les règles régissant les ACR. Cette entreprise peut être impulsée et facilitée par la récente décision de l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC qui consacre une possible différenciation entre pays en développement. Dans le domaine hautement stratégique de l'agriculture, une nouvelle orientation en faveur de la protection des pays en développement pourrait aboutir à un surplus d'équité dans le système OMC

A. L'interprétation possible des règles régissant les ACR en faveur d'un commerce plus équitable pour les pays africains

Le comité des accords commerciaux régionaux (CACR) est au cœur de controverses liées à l'interprétation des règles de création des ACR contenues dans l'article XXIV du GATT. Trois questions délicates reviennent sur sa table. C'est le problème du champ d'application des ACR énoncé au paragraphe 8 de l'article XXIV du GATT, la question des périodes de transition énoncée au paragraphe 5 c) de l'article XXIV et des questions de développement au centre desquelles se trouve le TSD. Une interprétation extensive voir souple permettrait aux pays africains de pouvoir envisager une mise en œuvre des futurs APE avec le maximum de flexibilités possibles.

Il n'est pas suffisamment tenu compte, dans l'article XXIV, des aspects relatifs au développement des ACR conclus entre pays développés et pays en développement. Les Membres ACP estiment d'ailleurs ne pas comprendre le fait que l'article 5 de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) prévoit explicitement un TSD pour les accords d'intégration économique auxquels peuvent participer des pays développés et des pays en développement, alors qu'il n'en est rien pour son pendant qui est l'article XXIV du GATT. Sur cette base, les pays ACP demandent à corriger ce qui est pour eux une « lacune » en convenant qu'un TSD sera formellement et explicitement offert aux pays en

⁸ Idem

développement pour répondre aux critères énoncés aux paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV du GATT dans le contexte des accords régionaux conclus entre des pays en développement et des pays développés.

Concernant le champ d'application, la notion « l'essentiel des échanges commerciaux » devrait être évaluée avec une flexibilité appropriée pour les pays en développement partis à un ACR. Aucune indication quantitative n'est donnée. Les pays ACP mettent l'accent sur le choix d'une méthode favorable et de niveaux de seuils inférieurs pour déterminer le niveau de commerce et les produits visés. Pour les communautés européennes, tout critère numérique pour déterminer le champ d'application devrait se fonder avant tout sur les échanges visés. Pour elles, tout critère quantitatif futur ne peut que servir d'outil d'évaluation et d'indication pour déterminer une probable conformité avec l'OMC. A ce jour, diverses sources concordantes font état d'une interprétation de la notion « l'essentiel des échanges commerciaux » comme devant couvrir 80 à 90% des échanges entre les parties à un ACR, ce qui serait excessif pour les pays ACP.

Sur la question de la période de transition énoncée au paragraphe 5 c) de l'article XXIV du GATT, un consensus a semblé se faire autour d'un délai prescrit « qui ne devrait dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels ». Pour les pays ACP, le moyen de déterminer les « circonstances exceptionnelles » dont il est question devrait être clarifié pour qu'une période de transition de plus de 10 ans soit offerte légitimement et plus facilement aux pays en développement.

B. La jurisprudence de l'OMC ouvre une brèche pour plus d'équité dans les échanges Nord-Sud

Le débat sur les conditions d'octroi de préférences aux pays en développement a pris une tournure intéressante lors d'une affaire récente soumise à l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC⁹. A défaut d'aboutir à des réponses probantes tirées des négociations, la jurisprudence de l'OMC a permis de recadrer l'interprétation des conditions énoncées dans la clause d'habilitation de 1979.

En mettant en cause un schéma préférentiel qui accordait des préférences spéciales à des pays comme le Pakistan dans le cadre de la lutte contre le trafic de drogues, l'Inde a soutenu que ces arrangements relatifs étaient " discriminatoires " car les avantages que l'UE octroyait n'étaient disponibles qu'à certains pays en développement spécifiés. L'Inde avait fait valoir que les pays exclus du régime subissaient des effets négatifs sur certaines exportations vers l'UE et a souligné, en particulier, que l'entrée du Pakistan dans le régime avait affecté les exportations de textiles indiens pour un montant de 250 millions de dollars US, exportations confrontées à des droits de douane plus élevés que leurs équivalents pakistanais, à l'entrée dans le marché européen.

Par une analyse pour le moins original, l'Organe d'appel de l'OMC a considéré que les règles de l'OMC n'interdisaient pas aux pays développés d'accorder des droits de douane différents sur des produits originaires de différents pays en développement, aux fins du

⁹ l'Affaire Inde-Communautés européennes sur les conditions d'octroi des préférences

SGP, à condition que ce traitement différentiel réponde à certaines conditions, aux termes de la " Clause d'habilitation ".

Le groupe spécial avait interprété le terme « non-discrimination » dans le contexte de la Clause d'habilitation comme signifiant que des préférences tarifaires identiques aux fins des régimes SGP soient fournies à tous les pays en développement sans différenciation. L'Organe d'appel a réfuté cette interprétation et a conclu que le terme « non-discriminatoire » n'interdisait pas aux pays développés d'accorder des droits de douane différents aux produits originaires de différents bénéficiaires des SGP, à condition que ce traitement tarifaire différencié réponde aux conditions restantes de la Clause d'habilitation. Néanmoins, l'Organe d'appel a attiré l'attention sur le fait qu'en octroyant un traitement tarifaire différencié, les pays qui accordent des préférences sont tenus, en vertu du terme « non-discriminatoire », de garantir qu'un traitement identique est disponible à tous les bénéficiaires de SGP dans une situation identique qui ont les mêmes « besoins en matière de développement, financier et commerciaux » et auxquels le traitement en question est destiné à répondre.

La portée d'une telle décision sur les conditions d'octroi des préférences est manifeste. En considérant que la discrimination entre pays en développement pourrait être acceptée – même si c'est si sur la base de critères objectifs préalablement définis – la jurisprudence de l'OMC confère pour la première fois une base légale au cumul de préférences commerciales à la fois unilatérales et discriminatoires. Cette interprétation introduit un niveau supplémentaire de différenciation qui va au delà de la catégorie générique de pays en développement. Elle est en mettre en relation avec le débat sur ce sujet en cours en ce moment à l'OMC. Pour les pays africains, elle ouvre une double perspective. D'abord, et dans le cadre des APE, elle permet sérieusement d'envisager un cadre de partenariat avec l'UE qui soit non réciproque et discriminatoire. En tout cas, elle légitimerait, quelque soit sa forme, un traitement spécial et différencié dans le cadre des APE, sans être incompatible avec les prescriptions de l'OMC ; mais à conditions qu'il y ait un dénominateur commun justificatif d'un régime favorable dont les autres pays en développement ne pourraient se prévaloir. Ensuite, elle ouvre de bonnes perspectives liées à des considérations autres que d'ordre commercial comme la sécurité alimentaire ou la lutte contre la désertification qui pourraient se justifier traitement spécial différencié non pas sur la base exclusive de la catégorie de développement, mais sur des spécificités africaines.

C. La réforme du cadre juridique de l'OMC pourrait favoriserait plus d'équité dans les futurs APE

Deux solutions peuvent être envisagées : la révision de l'article XXIV et l'étendue de la portée de la clause d'habilitation.

La principale motivation de la *révision de l'article XXIV* serait d'aboutir à une conception extensive des ACR en considérant que le traitement préférentiel entre pays en développement et pays développés, dans le cadre d'une zone de libre échange, ne serait plus considéré comme discriminatoire comme c'est le cas jusqu'à présent. Cela favoriserait pour les pays APC un accroissement de leur accès commercial préférentiel au marché européen tout en régulant leurs importations en provenance d'Europe. Le libellé actuel de l'article XXIV a été négocié à une époque où il n'y avait que très peu d'ACR nord-sud. Cela a sûrement contribué à omettre la prise en compte des accords mixtes et les questions de développement y afférentes. Bien qu'aujourd'hui, le traitement spécial et différencié soit une notion qui est au cœur de l'architecture juridique de l'OMC, il n'existe pas de préférences de jure prévues par l'article XXIV au bénéfice des pays en développement. On a pu dire qu'il émanait de cet article des « flexibilités de facto qui découlent de l'ambiguïté de la terminologie et des pratiques tolérantes qui ont vu le jour tout au long de l'évolution du GATT et de l'OMC ». Ces flexibilités implicites qui résultent d'une interprétation large et d'un défaut de surveillance stricte ne devraient pas contenter les pays ACP et les inciter à présumer la validité des préférences unilatérales qu'ils pourraient négocier dans les APE. Non seulement il n'y a aucune garantie de se prémunir contre une plainte pour violation de la clause NPF, mais l'expérience a déjà montré que les récriminations des autres pays en développement, fondées sur la non-discrimination, sont avalisées par la jurisprudence. Encore faut-il rappeler que dans l'affaire des bananes et du sucre, l'article XXIV n'a pas pu constituer un rempart contre le régime préférentiel européen en faveur des pays ACP. En outre, dans l'Affaire Turquie Textiles, l'Organe d'Appel de l'OMC a pris une décision qui restreint considérablement l'applicabilité juridique et la portée de la flexibilité de facto de l'article XXIV. En réformant l'article XXIV, on aurait abouti à une « codification » de l'interprétation large actuelle ; ce qui garantirait une meilleure prévisibilité juridique.

La **clause d'habilitation** est une disposition de TSD qui s'étend aux arrangements commerciaux régionaux. Le point c de son alinéa 2 organise un traitement préférentiel qui s'applique aux « arrangements régionaux ou mondiaux conclus entre parties contractantes peu développées en vue de la réduction ou de l'élimination de droits de douane sur une base mutuelle ». La pondération régionale y existe donc, mais elle est restreinte aux échanges entre pays en développement.

Dès lors que la clause est une exception générale à la règle NPF en faveur des pays en développement, on peut envisager d'étendre son champ d'application aux accords mixtes qui n'ont pas de base juridique claire ou sont assujettis à l'article XXIV par défaut. Cela permettrait de garantir l'assise juridique de tout traitement préférentiel inclus dans les APE en faveur des pays ACP, de rétablir la non-réciprocité et de confirmer l'idée que le régionalisme reste un moyen efficace pour l'intégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale.

D. La recherche de l'équité dans les mesures de défenses commerciales dans le domaine agricole à l'OMC : Produits spéciaux et Mesures de sauvegarde spéciale

Dans le Paquet de juillet 2004 définissant un cadre général des consensus minimaux à l'OMC, les paragraphes 41 et 42 de l'Annexe A sur le cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture, il est fait référence à des provisions de traitement spécial et différencié relatives à la notion de Produits spéciaux et de Mesures de sauvegarde spéciale qui sont des mesures de défense commerciale permettant aux pays en développement de faire face à des importations massives qui menacent une ou des branches de production nationales, et de les préserver ainsi de la libéralisation sauvage. L'objectif est de conférer aux bénéficiaires la flexibilité de *désigner un nombre approprié de produits en tant que produits spéciaux*), sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural. Ces produits seront admis à bénéficier d'un traitement plus flexible. Dans la même veine, un Mécanisme de sauvegarde spéciale sera établi pour utilisation pour les pays en développement, sans qu'il soit nécessaire de démontrer qu'un dommage grave est causé à la branche de production nationale.

Quoique similaires dans leurs principes, ces deux mécanismes ne répondent pas aux mêmes objectifs. Les produits spéciaux, parce qu'ils sont les plus vulnérables au changement dans l'environnement commercial, sont opérationnels sur le long terme pour des besoins d'ajustement. En revanche, le mécanisme de sauvegarde spécial est appelé à faire face à des importations soudaines et massives, mais temporaires.

Pour les pays africains, ces instruments seront utiles dans la mise en place de mesures idoines de protection de leur sécurité alimentaire et de leur développement rural. Cela revient concrètement à resserrer la protection et de promouvoir la production alimentaire domestique, en particulier pour les aliments de base ; à protéger les moyens de subsistance des populations rurales ; à protéger les producteurs locaux des importations sujettes au dumping et des fluctuations excessives des importations en terme de volumes que de prix ; à améliorer les systèmes de distribution des productions locales ; et à d'augmenter la flexibilité dans les règles de commerce existant pour permettre aux PVD de gérer la libéralisation de manière prudente.

Il reste que ces deux mécanismes sont à ce jour défini dans un cadre qui n'est pas encore opérationnel et dont il faut négocier les contours. Les négociations se poursuivent à l'OMC à l'OMC autour des critères des choix des produits spéciaux et des conditions de déclenchement des mesures de sauvegarde spéciale.

III. Perspectives régionales : Une série de « turpitudes » qui minent le commerce équitable régional

Le régionalisme commercial est souvent préconisé comme une possible solution bénéfique dans les échanges commerciaux entre pays africains. D'une part, parce qu'il favoriserait des échanges sans restriction ; d'autre part parce qu'il induit, par les effets de l'article XXIV du GATT, des préférences exclusives au bénéfice des membres de la zone

d'intégration concernée dont les niveaux de développement harmonieux favorisent un commerce équitable pour tous. Seulement, force est de reconnaître que ce potentiel est resté à l'état de promesse dans beaucoup de domaines. Deux d'entre eux ont été choisis pour stigmatiser l'incohérence ou l'inconséquence des politiques régionales dont les résultats présentaient des éléments d'iniquité pour les populations bénéficiaires. Ce sont le problème des Tarifs extérieurs communs (TEC) adoptés en Afrique de l'ouest aux niveaux de la CEDEAO et de l'UEMOA ; et le problème de l'accès aux médicaments dont la gestion par l'Accord de Bangui ne semblait pas tenir compte des intérêts spécifiques du consommateur africain.

A. L'accord de Bangui et la question de l'accès aux médicaments : Un régime moins équitable que l'offre multilatéral

Le premier problème soulevé est celui de la répartition des droits pour la facilitation de l'accès aux médicaments, entre l'Accord sur les Aspects de Droits de Propriété Intellectuelle (ADPIC) et l'Accord de Bangui qui s'adresse spécifiquement aux consommateurs africains. L'Accord ADPIC, bien qu'accordant des flexibilités pour les pays en développement, dans le domaine des délais de mise en oeuvre notamment, ne tranche pas le problème de la hiérarchie entre la protection des innovations technologiques et celle de la santé publique. Cette insuffisance, source de malentendus, explique l'avancée de Doha qui consacre la primauté de la santé publique sur la propriété intellectuelle, du moins en ce qui concerne l'urgence de l'éradication de fléaux comme le sida. Mais la déclaration de Doha n'a pas une force juridique obligatoire. Elle constitue une norme de comportement ayant une valeur morale déclaratoire qui ne permet pas que sa violation soit sanctionnée juridiquement. Du coup, l'avancée tant invoquée perd de son efficacité. Quand bien même, Doha fournit un socle solide à des négociations nourries par un engagement moral ferme, un acquis de l'OMC qui pourrait vite prendre la forme d'une règle juridique. A cet égard, cet acquis glané au niveau multilatéral semble sérieusement compromis au niveau régional. Pour la majorité des observateurs, la convention révisée de Bangui, sous l'égide de l'Organisation Africaine de la Propriété Intellectuelle (OAPI), anéantit les avantages conférés par Doha en matière d'accès aux médicaments: les délais sont restreints et l'importation de génériques en dehors de la zone OAPI est interdite. Mais même s'il semble ramener à la portion congrue les flexibilités et avantages tirés par les pays africains de Doha, ses articles 3 et 17 autorisent sa mise à l'écart en faveur de dispositions de conventions internationales plus favorables en la matière ; ce qui aboutirait au mieux, à l'application de la déclaration de Doha avec ses dispositions non contraignantes, mais plus favorables, et au pis à l'application de l'Accord ADPIC qui offre plus de garanties d'accès aux médicaments que l'accord de Bangui révisé. L'avantage que pourrait présenter *in fine*, l'Accord de Bangui révisé, pourrait résider dans ce que le régime de l'OAPI aboutit à créer un seul et même espace juridique, une « *territorialité unique* » entre les 16 pays membres. Ainsi donc, tout régime d'épuisement des droits de propriété intellectuelle pourrait logiquement être fondé sur une base régionale. Ce schéma aurait l'avantage d'introduire une préférence en rendant facultatif l'application du principe du traitement national ou de la clause de la nation la plus favorisée dans le domaine de la propriété intellectuelle. En plus, il favoriserait le renforcement de la capacité pharmaceutique des pays de la zone OAPI.

B. Consolidation de la vulnérabilité des agricultures par des TEC « déprotecteurs »

L'autre problème soulevé est celui relatif à la politique douanière de ces organisations sous régionale. A titre d'illustration, le *Tarif Extérieur Commun (TEC)* de l'UEMOA, qui définit les taxes à l'importation, a été défini avant la Politique Agricole de l'Union. Ce qui, pour la plupart des observateurs, qui y voient une «erreur monumentale», ne revient pas à protéger l'agriculture de la sous région. Les faibles taux tarifaires encouragent des importations massives qui menacent les productions locales sans que des mesures idoines de sauvegarde ne soient initiées. Pendant qu'on débat encore sur la question à la recherche d'une solution, l'autre organisation régionale – la CEDEAO – vient d'aligner, le 1^{er} janvier 2006, son TEC sur celui de l'UEMOA., risque de pérenniser la vulnérabilité des productions agricoles de l'Afrique de l'ouest. Ce tarif, qui prévoit un droit de douane maximum de 20% et qui descend à 5% pour le blé et les autres céréales risque de pérenniser la vulnérabilité des productions agricoles de l'Afrique de l'ouest. Ce qui est notable, la contrariété entre cette politique agricole et les objectifs que s'est assignée une organisation comme la CEDEAO dont les défis en la matière s'articulent autour de la réduction de la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation, par la valorisation et l'exploitation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région tout en tenant compte des spécificités liées au caractère insulaire ou enclavé de certaines zones rurales ou pays.

En conclusion :

De la difficulté de définir une stratégie de commerce équitable durable pour les pays africains : l'ambivalence du dossier coton à l'OMC

Toute la problématique de l'intégration des pays africains dans le système commercial multilatéral tourne aujourd'hui autour de la reconnaissance de la nécessité d'un statut spécifique qui induit des droits et des obligations différentes du droit commun. Le traitement spécial et différencié dont ils cherchent l'effectivité pourrait leur permettre de protéger certaines branches de productions locales pour leur conférer un niveau minimal de compétitivité ; et leur garantir un accès aux marchés des pays du Nord. Défensifs ou offensifs, ces intérêts reposent sur un socle commun : l'ajustement de la vitesse de la libéralisation à la situation économique des pays pauvres.

Eu égard à l'Initiative sectorielle, on assiste à l'émergence d'un discours nouveau et juste, mais conjoncturel et totalement en rupture avec le paradigme classique de la différenciation par nécessité. Pour une fois, les règles du système semblent être taillées sur mesure pour les intérêts des pays africains qui apparaissent comme demandeurs de libéralisation. Ils prônent l'ouverture des marchés et dénoncent l'immixtion des Etats, par le biais des subventions, dans le jeu économique. En invoquant la compétitivité de leur produit, ils renoncent à requérir une pondération des règles du système sous la forme d'un traitement spécial et différencié. Ils réclament une égalité de traitement qui induit l'application stricte des règles du marché et la disqualification des mesures ayant un effet de distorsion sur le commerce. Certains pays africains incite à la libéralisation du marché et semble s'y complaire.

Ce discours est parfois tempéré par différents acteurs de l'Initiative qui considère que la question n'est pas tant de s'opposer au principe des subventions que de condamner des politiques de soutien concentrés pour une minorité qui constituent à la fois des rentes et de véritables armes commerciales pour les pays producteurs. Toutefois, il convient de souligner que la posture «libérale» qui a parfois pu paraître dans ce dossier pourrait poser un problème de cohérence d'ensemble avec les stratégies différentielles de principe en cours dans le reste des négociations. L'existence de niches de compétitivité sur le continent n'est-elle pas de nature à miner l'idée de l'érection du traitement spécial et différencié non pas comme une série d'exemptions, mais comme réalité inconditionnelle du système ? L'existence d'un TSD basée sur des considérations conjoncturelles, liées à la compétitivité des secteurs, laisse-t-elle du crédit à un régime structurelle de discrimination ? Est-il possible de construire un argumentaire offensif en appui au coton et autour des vertus du libre échange en continuant de mener un combat de principe contre la mondialisation néolibérale ?

A vrai dire, la posture adoptée induit un embrouillamini idéologique qui ne s'accommode que de la prise en compte stricte de ses propres intérêts. Et c'est tant mieux pour l'Afrique ! Car cela signifie le début d'une ère de confections d'agendas de négociations commerciales et de politiques publiques articulées non pas autour de chapelles idéologiques, mais plus autour des préoccupations des populations et des populations africaines en particulier.