

## Pourquoi a-t-il fallu réformer le régime commercial ? Interview croisée

Entretiens avec Hakim Ben Hammouda  
hbenhammouda@uneca.org et Bernard Petit  
bernard.petit@ec.europa.eu

**HAKIM BEN HAMMOUDA, de la CEA, se demande comment mettre sur un pied d'égalité des régions aux niveaux d'intégration et de développement très différents. Bernard Petit, pour la CE, estime que bonne gouvernance économique, intégration régionale et meilleure utilisation de l'aide doivent être liées aux préférences commerciales.**

► Hakim Ben Hammouda est directeur de la division du Commerce, de la Finance et du Développement économique de la Commission économique pour l'Afrique (CEA). Cet organe régional de l'Onu en Afrique, créé en 1958, a pour mandat d'appuyer le développement économique et social de ses 53 membres, d'encourager l'intégration régionale et de promouvoir la coopération internationale pour le développement de l'Afrique. Entretien réalisé par téléphone le 13 juin 2007.

**GRAIN DE SEL :** Quelles sont les principales raisons ayant entraîné la réforme du régime commercial ?

**HAKIM BEN HAMMOUDA :** Tout d'abord, il faut signaler qu'une évaluation a été faite de l'impact en matière de développement des Conventions de Lomé, et de l'ensemble de la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP. Le bilan n'était pas réjouissant : la coopération n'a pas été à la hauteur des espoirs placés en elle, elle n'a pas significativement aidé au développement. Une réforme s'imposait donc. L'avènement de l'OMC et des nouvelles règles du commerce international est une seconde raison. Ces dernières ont remis en cause l'existence d'accords préférentiels, du type des accords de Lomé entre l'UE et les ACP. La troisième raison est le souhait de promouvoir l'intégration régionale. Les pays africains ont des marchés réduits, qui ne permettent pas un développement commercial optimal. La coopération jusqu'alors se faisait avec les pays, ce qui n'a pas permis ce développement des liens commerciaux.

**BERNARD PETIT :** La principale, c'est sans aucun doute l'échec du système existant, des préférences établies par les accords successifs avec les ACP depuis 1975. Malgré ces préférences, la part des ACP dans le commerce mondial et européen n'a cessé de régresser. Alors que d'autres régions du monde, en particulier en Asie, connaissent une croissance spectaculaire, les préférences accordées aux pays ACP n'ont, à quelques rares exceptions près, pas servi leur développement. Les ACP ont avant tout besoin de croissance et de dynamisme économique. Les APE partent du constat que les préférences, bien qu'en voie d'érosion, ne servent que si elles s'inscrivent dans un cadre plus large de bonne gouvernance économique, d'intégration régionale et d'utilisation active et efficace de l'aide au développement.

**GDS :** L'érosion des préférences était-elle inévitable ?

**HBH :** L'érosion des préférences est pour moi une question importante. Importante aujourd'hui dans un système où les pays africains veulent plus de libéralisation, pour avoir un meilleur accès aux marchés internationaux. Je pense à la politique sucrière de l'Europe, qui maintient artificiellement des prix supérieurs aux prix internationaux, ou à ce qui se passe avec la banane, qui est du même ordre : les pays européens maintiennent des prix hauts pour la banane des Antilles. Ces préférences sont aujourd'hui contestées par d'autres pays en développement. Ainsi, les pays d'Amérique centrale ou d'Amérique latine producteurs de bananes demandent une plus grande réduction des barrières douanières, et une libéralisation des tarifs douaniers.

La demande d'une plus grande libéralisation et d'une réduction des préférences tarifaires est une tendance plus que jamais dominante. Dans ces conditions, l'érosion des préférences, c'est un fait, est inévitable.

Nous assistons à un changement fondamental au niveau philosophique de la politique commerciale de l'UE. Sous le régime commercial précédent, le principe de l'asymétrie réglait les relations entre UE et ACP. Désormais, on parle de réciprocité. C'est là que le bas blesse : comment parler de réciprocité quand les régions sensées échanger sur un pied d'égalité sont à des niveaux d'intégration et de développement si différents ? L'érosion des préférences est certes quelque chose d'important mais, pour moi, cela ne justifie pas les nouveaux contours des APE. Autre problème de taille : les mesures sanitaires et phytosanitaires,

qui constituent des obstacles au développement du commerce des pays ACP et devraient être facilitées.

**BP :** Il ne sert à rien de réécrire l'Histoire. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la libéralisation des échanges commerciaux est une tendance de fond qui continuera de grignoter peu à peu les préférences existantes. Constatons que ce sont les pays qui ont intégré une libéralisation maîtrisée de leurs échanges dans leur stratégie de développement qui ont réussi : c'est précisément ce que nous sommes en train de faire avec les APE. Au cours de la transition, des accompagnements sont évidemment nécessaires. L'UE en est bien consciente : la libéralisation n'est pas un désengagement et l'UE continuera dans les prochaines années à fournir plus de 60 % d'une aide au développement des ACP par ailleurs en forte croissance.

**GDS :** Pourquoi avoir privilégié le choix de zones de libre-échange (ZLE) entre des régions qui ont un tel écart de productivité et de compétitivité ?

**HBH :** L'argument de l'OMC, c'est véritablement de réduire tous les accords préférentiels et faire de la libéralisation des échanges le centre des politiques commerciales. Mais l'article XXIV du Gatt laissait des marges de liberté pour maintenir un certain nombre de préférences pour les pays ACP. L'accord de l'OMC, par exemple, laisse la possibilité de définir des produits dits « sensibles » sur lesquels les pays développés n'ont pas d'obligations. Pourquoi ne pas y introduire les produits sensibles des pays en développement ? Le renouvellement de l'accord s'inscrit dans l'air du temps — volonté de libéraliser les échanges, ➔

« NOUS ASSISTONS À UN CHANGEMENT  
FONDAMENTAL DE LA POLITIQUE  
COMMERCIALE DE L'UE »  
HAKIM BEN HAMMOUDA



Hakim Ben Hammouda



Bernard Petit

► Bernard Petit est directeur général adjoint de la direction Développement et relations avec les États ACP de la Commission européenne. Il a coordonné la rédaction du Livre vert sur l'avenir des relations UE-ACP, qui ouvrira le débat sur la réforme du partenariat et l'évolution du régime commercial. Propos adressés par courrier électronique le 27 juin 2007.

■ construction de zones de libre-échange, critique des mesures de protection, etc. Mais, selon moi, il y avait moyen de mieux protéger les pays ACP que les APE, sans pour autant aller radicalement à contre-courant.

**BP :** La compatibilité avec les règles de l'OMC est une donnée, une contrainte — sûrement pas un objectif en soi ! L'objectif visé n'est pas la création de ZLE au sens strict dans lesquelles l'UE aurait des intérêts offensifs ou agressifs. Il est d'abord d'appuyer et de faciliter l'établissement de marchés régionaux plus grands et plus performants. La logique dominante des APE est bien une logique de développement, pas une logique de libéralisation. Les paramètres de la négociation le montrent très clairement. L'UE est prête à ouvrir son marché totalement et immédiatement aux produits des ACP. En même temps, nous acceptons une très forte asymétrie : les produits sensibles pourront être libéralisés sur une très longue période (jusqu'à 25 ans dans certains cas) ou même totalement exclus de la libéralisation. Les règles de l'OMC nous donnent une flexibilité considérable et nous comptons bien exploiter cette flexibilité pour le plus grand bénéfice des ACP. Enfin, la dimension régionale est fondamentale :

l'enjeu est de soutenir l'intégration économique régionale, de créer et renforcer les marchés avant de les ouvrir.

**GDS :** *Beaucoup de pays sont dubitatifs dans les ACP mais aussi en Europe. Les organisations socioprofessionnelles et les ONG redoutent les conséquences d'un APE sur les économies locales. N'est-il pas encore temps d'envisager des alternatives ?*

**HBH :** Il y a un consensus sur la nécessité de finir les négociations avant décembre 2007 pour que les APE soient signés pour janvier 2008. Pour autant, les 4 régions de la partie africaine (Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est, Afrique centrale et Afrique australe) insistent sur un certain nombre de points à négocier. Au premier rang de ceux-ci, des délais pour la libéralisation complète des échanges. Mais il demeure à ce stade peu de place pour des alternatives.

**BP :** Il existe des alternatives aux APE. Le Système de préférences généralisées

(SPG) en est une, par exemple. Le problème, c'est que toutes les alternatives envisageables sont moins avantageuses pour les ACP ! Le principe des APE a été établi dans l'accord de Cotonou, il y a maintenant 7 ans, avec le soutien de tous les pays ACP. Aujourd'hui, toutes les régions sont réellement engagées dans la négociation. La possibilité de sortir du processus des APE était expressément prévue par Cotonou. Aucun pays ne l'a utilisée. Il ne faut pas croire, et faire croire, que les APE provoqueront un séisme le jour de leur entrée en vigueur ! Au contraire, ce sera le début d'un processus de longue haleine de libéralisation maîtrisée. L'Union européenne n'a pas d'intérêts offensifs et il serait faux de dépendre de cette négociation comme une négociation commerciale ordinaire qui viserait uniquement

le libre-échange. Ma Direction générale est fortement impliquée et les considérations de développement sont omniprésentes dans la négociation des APE. Symétriquement, les questions liées au commerce doivent prendre toute leur place dans l'aide au développement de l'UE. Cette aide représente, rappelons-le, plus de 3,5 milliards d'euros par an pour le seul 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement (Fed) — un chiffre en augmentation de 35 % par rapport au 9<sup>e</sup>. Pour que les APE délivrent les résultats attendus, cette synergie entre accords commerciaux et aide au développement est essentielle. Les Programmes indicatifs régionaux (Pir) actuellement en cours d'élaboration auront justement pour principal objectif d'aider les pays ACP à tirer un maximum de bénéfices des APE, tout en en minimisant le coût éventuel.

Mon sentiment est que cette négociation des APE a été trop politisée, voire diabolisée. Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est moins d'idéologie et beaucoup plus de bon sens de part et d'autre. ■

« IL NE FAUT PAS CROIRE, ET FAIRE CROIRE, QUE LES APE PROVOQUERONT UN SÉISME LE JOUR DE LEUR ENTRÉE EN VIGUEUR »

BERNARD PETIT



Traitement de la banane, Martinique © IRD, M.-N. Favrier