

Groupe de travail de CONCORD Cotonou  
Document de présentation

**Un pas en arrière ? La nouvelle approche en deux étapes de l'UE à l'égard des APE**

**1. Quel est l'enjeu ?**

En 1999, au terme des négociations de l'Accord de Cotonou, l'UE et les pays ACP ont convenu de négocier des "Accords de partenariat économique" (APE) pour le 31 décembre 2007 au plus tard. Partant de là, l'UE a demandé et obtenu une nouvelle dérogation à l'OMC pour pouvoir continuer d'octroyer un accès préférentiel au marché (convenu dans les Accords de Lomé) pour les pays ACP jusqu'à cette même date. Par conséquent, si les négociations des APE ne sont pas clôturées en temps voulu, l'accès au marché préférentiel des pays ACP prendra fin, sauf si des mesures sont prises pour éviter cette situation.

À la fin de l'année 2006 - début de l'année 2007, les régions ACP et l'Union africaine ont procédé à un examen des négociations des APE, comme prévu à l'art. 37.6 de l'Accord de Cotonou. Les examens régionaux ont montré que de nombreux problèmes étaient toujours en suspens et certaines régions ont conclu que les négociations dureraient plus longtemps que prévu initialement.

La modification du délai nécessite toutefois des mesures visant à étendre l'accès actuel des pays ACP au marché à l'UE. Comment est-ce possible ? En demandant une extension de délai à l'OMC ? Ou en remplaçant les préférences de Lomé-Cotonou par un SPG+ amélioré (régime d'accès au marché de l'EU non réciproque pour les pays en développement qui serait proche du régime préférentiel actuel) ? Ou les négociations doivent-elles être accélérées, par l'accroissement des efforts, l'assouplissement des positions de négociation ou par un rétrécissement de l'ampleur des négociations ?

**2. Quelle est la proposition de l'UE ?**

**Passer à la vitesse supérieure** La Commission européenne a toujours insisté sur le fait qu'il était hors de question d'allonger le délai. Elle a également toujours rejeté l'idée d'alternatives non réciproques aux APE. Au fil des dernières années, la Commission a maintenu que, dans la mesure où aucun des pays ACP n'avait jamais affirmé officiellement qu'il "n'était pas en position de conclure un APE", elle n'a jamais été obligée d'examiner ni de concevoir des alternatives non réciproques aux APE (conformément aux dispositions de l'art. 37.6).

Lorsque la Commission a pris connaissance des conclusions de l'examen des APE et des demandes d'extension du délai, elle a réagi en réalisant des calculs détaillés du coût qu'entraînerait, pour les pays ACP, l'absence de signature des APE à la fin de l'année. En effet, pour la Commission, la seule solution alternative que les pays ACP pourraient attendre consiste à se rabattre sur le régime Tous Sauf les Armes (TSA) appliqué aux pays les moins avancés (PMA) et sur le Système de Préférences Généralisé (SPG) à l'intention des pays qui ne font pas partie des PMA. Le régime TSA propose aux PMA un accès au marché de l'UE en franchise de droits et sans contingent (DFQF) ; alors que le SPG n'offre qu'un DFQF partiel et contient une quantité de droits à l'importation supérieure à ceux qui sont octroyés dans le cadre de l'accès au marché actuellement appliqué aux pays ACP en vertu des accords de Lomé / Cotonou. Par conséquent, les principales exportations des pays ACP non PMA en seraient durement touchées, voire totalement interrompues.

Au début de l'année 2007, la Commission a invité les régions ACP à Bruxelles afin d'évoquer l'examen des APE et d'adopter des conclusions conjointes. Suite à cela, les conclusions conjointes ne mentionnaient aucune extension du délai et toutes les six contenaient des promesses d'accroissement des efforts de négociation afin de respecter le délai. Pourtant, seules les régions Caraïbes et Afrique centrale ont promis de clôturer les négociations d'ici à la fin de l'année. Les autres régions ont soumis la conclusion au contenu du résultat des négociations, plus particulièrement aux dispositions d'accès au marché et à la dimension du développement et de la coopération. Les conclusions conjointes ont été confirmées en mai 2007 par le Conseil de l'UE et par le Conseil conjoint UE-ACP.

Depuis le printemps 2007, les efforts de négociation des APE ont très fortement accrus. La Commission a tenté de faire avancer les négociations en réalisant des projets de textes étendus sur divers chapitres des APE proposés, plus particulièrement en ce qui concerne les questions qui ne portent pas sur les biens : les services et investissements, la concurrence, les achats gouvernementaux, les droits de la propriété intellectuelle, les mouvements de capitaux, la protection des données, etc. Dans la plupart des régions ACP toutefois, ces projets n'ont pas été acceptés au titre de documents de négociation. En effet, ils ne tenaient pas compte des intérêts et des besoins des pays ACP et reflétaient principalement des approches "faites à Bruxelles", ainsi que les intérêts de l'UE. Les projets de l'UE n'ont de ce fait pas beaucoup contribué à faire progresser les négociations.

**Approche en deux étapes** Pendant l'été, il est devenu clair pour la Commission qu'aucun APE étendu contenant toutes les questions souhaitées par l'UE ne serait conclu à temps, sauf pour les Caraïbes. La Commission

a commencé à réfléchir à des "accords- cadres" qui contiendrait le commerce des biens (nécessaire pour assurer la poursuite de l'accès au marché de l'UE des pays ACP), puis une série d'autres questions qui seraient prêtes, de préférence en matière de services / investissements et de développement. Pour ce qui est des autres questions, l'accord-cadre pourrait toujours contenir des principes clés, un calendrier de négociation et des engagements (fermes) de poursuivre les négociations en 2008. La Commission a toutefois continué à insister sur le fait que les accords sur les biens devaient être signés, sans quoi les pays ACP seraient confrontés aux tarifs SPG à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008. La Commission a aussi clairement indiqué que moins le contenu des APE cadres serait substantiel, moins l'aide accordée aux pays ACP serait élevée.

Les menaces du SPG n'ont pas impressionné l'Afrique occidentale qui a conclu, le 5 octobre, qu'elle ne serait pas en position de conclure un accord, ne fut-ce qu'en matière de libéralisation des biens et qu'une extension du délai s'imposait. La menace a toutefois eu un impact sur certains pays ACP individuels non PMA qui, suite aux difficultés éprouvées pour adopter des positions régionales communes, ont commencé à envisager la signature d'accords individuels ou sous-régionaux afin de pouvoir poursuivre leurs exportations vers l'UE.

Le 23 octobre, la Commission européenne a présenté sa Communication sur les négociations, formalisant ainsi ce qu'elle appelle son approche en deux étapes : les pays individuels, les sous régions ou les régions se voient proposer la signature "d'accords intermédiaires" sur les biens et toute autre matière qui serait prête, en laissant les autres matières pour une date ultérieure. Un calendrier intégré permettra toutefois de s'assurer que les négociations se poursuivront et que des APE étendus seront signés. Les pays qui sont dans l'incapacité de signer ces accords intermédiaires pourront se rabattre sur le régime TSA et sur le SPG.

### **3. Préoccupations majeures**

La nouvelle approche de la Commission, en deux étapes, reconnaît enfin formellement le fait qu'il n'est pas possible de conclure des APE étendus d'ici à la fin de l'année. Elle confirme le fait que l'UE a échoué à convaincre les pays ACP des bénéfices qu'il y avait à conclure des APE étendus sous la forme proposée actuellement. Cette reconnaissance intervient cependant tardivement et l'insistance prolongée à conclure des APE étendus a détourné beaucoup d'énergie des questions fondamentales. L'approche en deux étapes ne parvient pas à respecter l'engagement contracté à Cotonou, qui consistait à offrir aux pays ACP qui ne sont pas en position de signer des APE, des alternatives non punitives ou équivalentes à l'accord de Cotonou. L'approche en deux étapes ne parvient pas à reconnaître que la principale difficulté rencontrée dans de nombreuses régions réside dans l'identification du niveau régional des produits sensibles et dans la formulation d'offres régionales communes de biens. La possibilité offerte aux pays individuels ou aux groupements sous-régionaux de signer des accords intermédiaires exacerbe cette difficulté et risque de miner les efforts régionaux d'intégration.

La menace d'offrir uniquement un SPG pousse les pays ACP à signer des accords, non parce qu'ils pensent que ces accords contribueront à leur développement durable, mais simplement pour éviter une interruption immédiate du commerce. Pour pousser les pays ACP PMA, qui peuvent se contenter du TSA, la Commission conditionne son offre d'accès au marché de quotas de sucre supplémentaires à la signature d'un APE ou d'un accord intermédiaire. La Commission continue également à utiliser la menace contenue dans le SPG pour obtenir des engagements fermes de négociation sur les autres questions importantes pour l'UE. Les pays ACP reconnaissent l'importance des services, des investissements, etc., sans toutefois nécessairement marquer leur accord sur l'approche (libéralisation) que la Commission tente d'imposer.

L'approche de la commission en deux étapes ne résout pas davantage les questions fondamentales des règles d'origine, de l'érosion et de la sauvegarde des préférences. Elle risque d'exclure des décisions relatives à la "valeur ajoutée" ou à "l'approche de la modification des positions tarifaires" des règles d'origine ; ou des mesures d'aide aux pays ACP dans la production de produits à plus grande valeur ajoutée pouvant cibler de nouveaux marchés afin de compenser l'érosion des préférences sur le marché des matières premières brutes ; ou des engagements concrets à aider les pays ACP à améliorer leurs capacités de production en général ; des mesures de sauvegarde correctement développées contre les produits agricoles de l'UE hautement compétitifs ou subventionnés pour lesquels l'UE cherche à obtenir l'accès au marché.

### **4. Recommandations à l'attention de l'APP**

Les membres du Groupe de travail de Cotonou de CONCORD en appellent à l'Assemblée Parlementaire Paritaire :

- **pour qu'elle insiste sur le fait que l'UE**
  - **propose des solutions alternatives non punitives et équivalentes à l'accord de Cotonou aux pays ACP qui ne sont pas en position de signer des APE ou des accords intermédiaires à la fin de l'année ;**
  - **ne mine pas le processus d'intégration régionale par la signature d'accords sous-régionaux ;**
  - **n'impose pas de négociations sur les services ou les sujets liés au commerce ;**
  - **cherche à obtenir des accords au sein de l'OMC afin de donner plus de temps aux négociations des APE plutôt que de scinder les matières et les régions impliquées, et afin d'intégrer le principe du traitement spécial et différencié dans l'art.24 de l'accord GATT ce qui permettrait plus de flexibilité dans les accords bilatéraux qui impliquent des pays en développement;**
  - **fournisse une de développement substantiel au-delà des fonds du FED, afin d'améliorer les capacités de production des travailleurs pauvres et de sexe féminin, des producteurs et commerçants des pays ACP et à assurer ainsi un cadre politique qui leur permette de produire des biens à valeur ajoutée ;**
- **réaffirme la gouvernance démocratique et le rôle des parlementaires dans les négociations des APE en exigeant clairement la ratification avant l'entrée en vigueur.**