

## **ACCORD DE PARTENARIAT ECONOMIQUE (APE) :**

### **Analyse des textes des APE « intérimaires »**

#### Résumé

Ces deux dernières semaines, un certain nombre « d'Accords de partenariat économique intérimaires » ont été signés entre la Commission européenne (CE) et certains pays ACP. Ces accords ont été initiés par la CE afin de fournir un cadre légal pour la continuation des préférences commerciales européennes en matière d'exportations des ACP malgré l'expiration, fin 2007, de la dérogation de l'OMC concernant l'Accord de Partenariat ACP – UE de Cotonou.

Alors que la fin des négociations approchait, la CE a constamment ignoré les suggestions d'alternatives et les demandes pour plus de temps de négociation, et a, au contraire, menacé de relever les droits de douane au 1<sup>er</sup> janvier 2008, sur les exportations de tout pays ACP qui ne se serait pas engagé dans un accord intérimaire. Ceci a entraîné une pression inacceptable sur les négociateurs et gouvernements des ACP. En conséquence, beaucoup de pays ACP, en particulier ceux qui échangent le plus avec l'UE, se sont vus obligés de réduire leurs attentes vis à vis des APE et de la promesse de développement, et ont été pressés de signer un accord qui leur garantirait un accès au marché européen ininterrompu. Ceci a eu pour conséquence la négociation d'accords dans la précipitation, et seuls quelques éléments ont pu véritablement être négociés.

Le champs de ces accords est très large, et ils sont plus contraignants que ce que requièrent les règles de l'OMC. La structure, et un certain nombre de mesures de ces accords, viennent contrer les objectifs initiaux des APE, et ainsi, les vider de leur sens en matière de développement. Alors que la CE a décrit ces accords comme flexibles et non contraignants, ils créent des obligations contraignantes pour les gouvernements ACP et exigent certaines réformes. La mise en œuvre de ces réformes est souvent liée à des échéances précises et la non conformité avec les termes de l'accord peut être sanctionnée par un mécanisme de règlement des différends.

Les pays ACP s'engagent à libéraliser jusqu'à 97% des importations venant d'Europe, dans un délai (pour la majorité des importations) de 10 à 15 ans, et gèlent les droits de douane dès le premier jour de mise en œuvre. Les clauses de sauvegarde prévues ne permettront pas une protection adéquate des secteurs agricoles et des industries fragiles. Les marges de manœuvre en matière commerciale sont littéralement éliminées. Par ailleurs, les pays ACP sont obligés de négocier sur des sujets comme les services ou l'investissement, et empêchés d'accorder un traitement préférentiel à des pays tiers comme le Brésil ou la Chine. Alors que l'on demande aux pays ACP un niveau très élevé de concessions, l'Europe ne prend aucun engagement contraignant sur des sujets comme l'amélioration des règles d'origine ou l'augmentation de l'aide au développement.

**Oxfam international demande à tous les gouvernements européens d'agir de manière urgente et :**

- d'arrêter la pression sur les pays ACP pour signer des accords à tout prix
- de prendre des mesures pour s'assurer qu'aucun pays ACP ne se retrouvera dans une situation plus difficile si un accord n'est pas signé avant fin décembre 2007. Ceci peut être fait soit en permettant à tous les pays ACP de bénéficier du règlement, soit en accordant de manière provisoire le SGP + à tous les ACP non PMA, comme l'a demandé le Nigéria
- d'accepter de renégocier les éléments clés de ces accords signés, au vu de la hâte avec laquelle ils ont été conclus

## Questions de majeure importance pour le développement

Ci-dessous vous trouverez les éléments qu'Oxfam international considère comme essentiels en matière de développement. Nous recommandons que ces mesures soient renégociées de manière urgente.

### 1. Couverture et rythme de l'ouverture des marchés ACP

La CE a en principe accepté des offres de libéralisation de la part des ACP de 80% sur 25 ans. Cependant, dans les accords intérimaires, l'élimination des droits de douane commence dès l'entrée en vigueur de l'accord (2008), et l'élimination des autres barrières (taxes à l'exportation) n'est pas toujours progressive, et pourrait être mise en œuvre dès 2008. De plus seule une partie marginale du volume des échanges bénéficiera d'une longue période de mise en œuvre pour l'élimination des droits de douane. Même pour les PMA le rythme de libéralisation est très rapide.

Par exemple :

- Dans l'APE de la SADC 86% de la libéralisation du Botswana, du Lesotho et du Swaziland se fera dans les deux ans ; seules trois lignes tarifaires bénéficient d'une période de transition de 10 ans ; aucun produit ne bénéficie d'une période de transition se rapprochant des 25 ans
- pour le Mozambique, un PMA, la libéralisation sera de 80, 5%, pour la majeure partie dès l'entrée en vigueur de l'accord (actuellement seuls 12% du commerce du Mozambique est à 0%)
- dans l'APE de la Communauté Est-Africaine (EAC qui inclut 4 PMA), 82% des importations de l'UE seront libéralisées. 62% des ces importations seront libéralisées après 2 ans (51% sont actuellement à 0%) et 80% après 15 ans ; seuls 2% du commerce sera libéralisé sur une période de plus de 15 ans.

La CE a insisté sur l'intégration d'une clause de « gel » (article 23 de l'APE de la SADC, article 13 de l'APE de l'EAC, article 14 de l'APE de la Papouasie Nouvelle Guinée), ce qui n'est pas demandé par l'OMC.

- Dans les textes de la SADC et de la PNG, la clause exige que tous les droits de douane sur les produits soumis à libéralisation soient gelés, que cette libéralisation se fasse immédiatement ou dans 20 ans. Ceci empêche ainsi les pays d'utiliser les flexibilités en matière de droits de douane.
- Dans le cas des textes EAC et ESA, la clause est encore plus stricte, car elle gèle les droits de douane sur tout le commerce entre les parties, que les produits soient soumis ou non à la libéralisation.

La CE a insisté sur le retrait des taxes à l'exportation. Ces taxes ont été utilisées pour augmenter les revenus des pays en développement à travers le monde, et ont constitué plus de 20% des revenus des gouvernements au Burundi, Sri Lanka, Mexique, Ethiopie et Guinée. Les APE intérimaires exigent l'élimination des taxes à l'exportation (PNG), ou interdisent l'introduction de nouvelles taxes (EAC, SADC) avec quelques exceptions limitées.

- Dans le texte de la SADC, aucune nouvelle taxe à l'exportation ne peut être introduite, et celles existantes ne pourront être augmentées (article 24) sauf dans certaines circonstances spécifiques, et après « consultation avec la partie européenne ».

L'UE insiste pour les éliminer dans le cadre du cycle de Doha, mais les pays en développement ne sont pas d'accord.

En dépit de déclarations précédentes de la CE suggérant que les subventions aux exportations sur les produits libéralisés par les ACP seraient éliminées, il n'y a pas de clause en ce sens dans l'APE de l'EAC ou de la SADC. De plus, certaines mesures permettent explicitement à l'UE de poursuivre la subvention de ses produits.

L'intégration sur le tard par la CE de la clause de la Nation la plus favorisée (par exemple article 28 de l'APE SADC ou article 15 de l'APE EAC) constitue un intérêt offensif évident et remet clairement en cause la possibilité pour les ACP de décider de leur ouverture de marché. Cette clause impose aux ACP d'accorder le même traitement à l'UE que celui qu'ils accordent à leurs autres partenaires commerciaux majeurs comme les Etats Unis, le Japon, le Brésil ou la Chine. Ceci peut avoir un sens pour les pays ACP du Pacifique par exemple, parce que la signature d'un APE va être déterminante pour les négociations du PACER, l'Accord du Pacifique sur les relations économiques plus étroites avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les gouvernements ACP se sont fermement opposés à cette clause et il n'y a pas d'exigence à ce sujet à l'OMC ou dans l'accord de Cotonou.

La plupart des textes des APE intérimaires n'inclut aucune possibilité de revenir sur les engagements en matière de libéralisation des droits de douane. Parmi les textes analysés, seul celui de la Papouasie Nouvelle Guinée intègre une clause pour « modification des engagements tarifaires » en cas de « difficultés sérieuses » (article 13).

## **2. Clauses de sauvegarde inadéquates pour les pays ACP**

En l'absence de droits de douane, des clauses de sauvegarde efficaces constituent le principal instrument pouvant être utilisé pour protéger le secteur agricole et les industries fragiles des augmentations d'importations, d'assurer la sécurité alimentaire et de permettre le développement d'industries « naissantes ». La structure proposée de ces clauses ne permettra pas une protection adéquate pour les producteurs des ACP.

Les textes sur les clauses de sauvegarde bilatérales ne diffèrent pas de manière significative de celles disponibles à l'OMC, qui se sont révélées non adaptées aux pays en développement, et difficiles à mettre en œuvre. Elles ne contiennent pas les flexibilités que les pays ACP et autres pays en développement ont demandé à l'OMC, en particulier le Mécanisme de Sauvegarde spéciale. Les pays des Caraïbes ont proposé une clause de sauvegarde automatique, similaire au MSS, dans les APE, mais la CE n'a pas accepté.

- Les clauses de sauvegarde dans les APE de l'EAC, de l'ESA et de la SADC sont limitées par des procédures onéreuses qui ont empêché leur utilisation effective dans le contexte d'autres accords commerciaux. De plus ces clauses sont à durée limitée, et toute sauvegarde excédant un an « devra contenir des éléments clairs menant progressivement à leur élimination à la fin de la période donnée, au plus tard ».

Les APE intérimaires permettent l'utilisation de clauses de sauvegarde multilatérales (OMC) incluant la Sauvegarde spéciale sur l'Agriculture de l'article 5 de l'Accord de l'OMC sur l'Agriculture.

- Dans certains textes, la CE a accepté d'exempter les exportations des ACP de l'imposition des clauses de sauvegarde multilatérales (SADC, EAC) mais *uniquement*

*pour les 5 premières années.* Dans les autres textes, même une telle exemption limitée reste à la discrétion de la CE (PNG)

Les articles évoquant des « clauses sur les industries naissantes » sont très décevants, en ce sens qu'elles ne constituent rien d'autre que des sauvegardes ordinaires, sous un nom différent. Les « clauses de sauvegarde sur les industries naissantes » ne visent qu'à limiter les dommages dus aux augmentations des importations pour les secteurs existants – pas pour de nouveaux secteurs. De plus ces clauses de sauvegarde spéciales sont aussi difficiles à utiliser, au vu de l'expérience des ACP sur d'autres accords.

- La durée initiale d'utilisation est de deux ans seulement dans la plupart des textes (exception faite de la PNG où c'est 7 ans et des PMA de la région Pacifique – 12 ans). Vu le temps nécessaires à une industrie pour se développer, il n'y a aucun intérêt à une clause de deux ans.
- L'utilisation de ces clauses de sauvegarde spéciale est interdite après 10 ans (EAC), 12 ans (Botswana, Swaziland, Lesotho), 15 ans (Mozambique) et 20 ans (PNG). Etant donné que le processus d'industrialisation prend des générations, il ne devrait pas y avoir de clause de fin pour cet outil essentiel de développement
- Ces clauses devraient se baser sur l'ancienne clause dans la partie IV du Traite de la CEE, et les conventions de Yaoundé, qui autorisait un pays ACP à « maintenir ou imposer un droit de douane... qui correspond à ses besoins de développement ou ses exigences d'industrialisation, ou qui visent à contribuer à son budget ».

En dépit de problèmes majeurs de sécurité alimentaire dans les ACP, la plupart des textes ne notent même pas que la libéralisation du commerce peut être dramatique pour la sécurité alimentaire. Le texte de la PNG fait exception, en reconnaissant que l'élimination des droits de douane « pose des défis sérieux » à la sécurité alimentaire.

Cependant le texte est très peu satisfaisant car la solution proposée est une « consultation » entre les parties, ainsi que la possibilité d'utiliser les clauses de sauvegarde bilatérales comme unique mesure pour remédier au problème (article 46).

### **3. Couverture de l'ouverture du marché européen**

Les gains commerciaux dérivant de l'offre d'accès au marché sans droits de douane ni quotas (DFQF) sont limités en raison de la non amélioration par l'UE des règles d'origine, le maintien de périodes de transition sur deux produits (sucre et riz) et des clauses de sauvegarde sévères qui limitent l'accès au marché européen.

La dernière offre européenne sur les Règles d'origine (Régulation COM (2007) 717 Final, 13 novembre 2007), qui sera appliquée lorsqu'un APE « complet » entrera en vigueur, ne contient que des modifications mineures aux règles existantes, et même ces éléments font l'objet de discussions vives entre Etats membres.

Dans les APE intérimaires, il est fait allusion à la nécessité de revoir ces règles. Mais concrètement, actuellement, l'UE ne s'engage qu'à considérer la possibilité d'offrir des règles d'origine « plus en faveur du développement » dans le futur. Ceci est injuste pour différentes raisons : sans accord contraignant sur les règles d'origine, il est très difficile pour les ACP d'évaluer la valeur de l'offre d'accès au marché européenne. De plus comme les règles d'origine ne seront négociées que plus tard, une fois que la majeure partie des termes des APE auront été conclu, les ACP auront moins de possibilité de les influencer.

#### **4. Services et investissements**

Beaucoup de pays ACP ont insisté sur le fait qu'ils ne voulaient pas inclure d'engagement sur ces secteurs. Cependant la CE a insisté pour inclure des engagements qui vont plus loin que « l'engagement à négocier » sur les services et l'investissement. En effet il y a un engagement significatif des pays ACP à libéraliser ces secteurs avant même que les conditions de cette libéralisation soient négociés.

- Dans l'APE de la SADC il y a engagement à conclure les négociations dans ces secteurs (article 67) même si cela n'est pas requis pour la compatibilité avec les règles de l'OMC, et que cela entre en contradiction avec la position collective de la SADC
- Les signataires de la SADC se sont engagés à « finaliser » les négociations sur les services au plus tard au 31 décembre 2008
- Ils se sont aussi engagés à négocier un « *chapitre sur l'investissement, prenant en compte les mesures pertinentes du Protocole de la SADC sur Finance et investissement, au plus tard au 31 décembre 2008.* »
- Les autres pays ou régions qui ont souligné qu'ils ne voulaient pas s'engager dans des négociations sur ces sujets ont cependant dû signer cet engagement à négocier (par exemple le chapitre V de l'APE de l'EAC engage les parties à négocier et fait le lien avec le chapitre Coopération économique et développement).

#### **5. Intégration régionale**

Ces accords vont avoir un impact négatif inévitable sur l'intégration économique régionale, en particulier en Afrique. La SACU, la plus vieille union douanière du monde, est actuellement divisée, avec 3 pays ayant signé un accord intérimaire, un pays refusant de signer (Namibie), et un autre (Afrique du Sud) appliquant un accord commercial séparé avec l'UE. La SADC, où un projet détaillé de marché commun a été élaboré, est aussi sérieusement divisée. Ceci est en contradiction flagrante avec l'un des objectifs majeurs des APE, qui apportait le potentiel de développement le plus important, celui de construire et renforcer l'intégration régionale.

Cette approche a de graves conséquences, toutes contre-productives en matière d'intégration régionale.

- Les pays ACP soumettent maintenant des calendriers de libéralisation séparés et non harmonisés, sans s'être mis d'accord en tant que région, et qui les engage à libéraliser avec l'UE avant d'avoir décidé ce qu'ils souhaitent libéraliser entre eux (dans le cas de la COMESA par exemple)
- Etant donné que les clauses de révision sont absentes ou inadéquates dans ces textes, les régimes commerciaux différents à l'intérieur d'une région empêcheront tout processus d'intégration vers une union douanière.
- De plus les pays qui n'ont pas signé devront imposer des contrôles aux frontières plus stricts pour se protéger des biens européens entrant sur leurs marchés via leurs voisins, conduisant à des attitudes défensives entre voisins et à plus de barrières au commerce régional
- Afin d'éviter cette fragmentation, la seule option pour les pays restant serait de rejoindre un accord qui a été élaboré par des partenaires plus puissants, n'ayant pas leurs intérêts en tête. Ceci empêchera ensuite ces pays plus faibles de protéger leurs secteurs sensibles, quand ceux-ci différeront de leurs voisins plus avancés.

## **6. Engagements en matière de développement**

La conclusion d'accords intérimaires ne signifie pas qu'il y a une convergence de vues entre les pays ACP et l'UE concernant les instruments qui permettraient aux APE d'être au service du développement. Plusieurs préoccupations des gouvernements ACP ne sont pas intégrés dans les accords intérimaires. Il est probable que, en ayant accepté de négocier le commerce des marchandises, les gouvernements des ACP perdent encore du pouvoir de négociation pour discuter entre égaux avec la CE sur des sujets d'intérêt pour eux. Ceci accentuera le fossé entre la capacité de négociation au niveau économique et politique des négociateurs ACP et européens.

Ainsi les mesures en matière de coopération au développement, à la fois financière et non-financière, sont très peu développées, voire totalement absentes des APE. Aucun lien contraignant n'est fait entre la mise en œuvre des mesures commerciales et l'assistance financière de l'UE. Les détails des instruments de coopération au développement (comme par exemple les Fonds européens régionaux des APE) doivent encore être négociés. D'autres instruments cités (comme le FED) ne sont pas liés de manière contraignante aux accords intérimaires. En fait l'aide au développement est explicitement exclue du champs du mécanisme de règlement des différends des APE intérimaires.

## **7. Règlement des différends, suivi, évaluation et clause de révision**

Les obligations détaillées contenues dans les accords intérimaires peuvent être soumises à un mécanisme de règlement des différends précis. Ceci reflète la position de la CE selon laquelle les accords ne permettront le développement que s'ils sont appliqués complètement, d'où l'obligation de s'assurer voire de contraindre cette mise en œuvre. Ceci contredit la position des ACP pour qui l'application et la mise en œuvre sont aussi liées à des capacités administratives, ce qui implique une aide technique et financière pour appuyer la mise en œuvre des réformes.

De plus, se concentrer sur une application stricte ne sert à rien si ce processus n'est pas accompagné par un mécanisme visant à suivre et évaluer les impacts de l'accord. Les accords conclus ne mentionnent aucune mesure d'évaluation de l'accord, ou sa possible révision, ou n'en parle que de manière superficielle.