

Accords de Partenariat Economique :

moteurs du développement



Commission Européenne

LOUIS MICHEL
Commissaire européen
au Développement
et à l'Aide humanitaire

J'ai décidé de publier cet ouvrage pour répondre aux nombreuses questions qui m'ont été adressées au sujet des accords de partenariat économique depuis que j'assume la fonction de Commissaire européen en charge de la politique de développement, de l'aide humanitaire et des relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

J'espère que cet ouvrage répondra à la plupart de vos questions sur ce sujet.

Louis Michel

Préface

Avec 46 milliards d'euros distribués par an, l'Europe est le premier donateur mondial en matière de l'aide au développement. Chaque citoyen européen donne environ 100 euros. C'est un rôle que nous continuerons à assumer et à renforcer, conformément à l'engagement que nous avons pris de porter à 0,70 % la part de notre Produit Intérieur Brut consacrée à l'aide au développement d'ici 2015. Mais la politique de développement va bien au-delà de l'assistance financière. L'expérience que nous nous sommes forgés en Europe et celle acquise dans d'autres régions du monde nous montrent que nous devons impérativement soutenir le processus d'intégration régionale en cours dans les 78 pays d'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Cinquante ans d'intégration européenne nous ont appris que l'intégration économique et politique peut apporter les bienfaits inestimables de la paix, de la stabilité et de la prospérité.

Les accords de partenariat économique (APE) s'inscrivent dans cette nouvelle approche. Les préférences commerciales unilatérales prévues par l'Accord de Cotonou, aussi louables soient-elles, ne sont pas parvenues à atteindre leur objectif, à savoir l'aide à l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale, ni à protéger nos relations commerciales avec les ACP de contestations par d'autres pays

membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). C'est la raison pour laquelle l'Accord de Cotonou a prévu de remplacer le régime de préférences commerciales par des relations compatibles avec les règles de l'OMC.

Ces nouveaux accords permettront une ouverture lente et progressive du commerce des marchandises entre l'UE et les pays ACP : elle sera immédiate pour les marchandises ACP exportées vers l'Union Européenne et graduelle pour les marchandises européennes exportées vers les pays ACP. Mais les APE représentent bien plus que de simples relations commerciales avec l'Europe, il s'agit ici d'opter pour une approche de véritable intégration régionale! Il s'agit non pas d'ouvrir les marchés aux sociétés européennes aux dépens des producteurs ACP, comme certains l'ont prétendu, à tort, mais au contraire d'aider les pays en développement à élargir leurs marchés, à encourager les échanges de marchandises et à stimuler les investissements. En s'ouvrant progressivement aux pays voisins, en profitant des économies d'échelle et en réorganisant leurs industries, ils pourront se préparer à l'étape plus importante qui est d'intégrer les marchés mondiaux et de tirer un meilleur parti des opportunités qu'offre le commerce international. Pour sa part, l'UE supprimera les dernières restrictions pesant sur les exportations en provenance des pays ACP, y compris celles imposées sur le sucre et les bananes. De même, nous

modifications actuellement nos règles d'origine pour que les pays ACP puissent réellement bénéficier des préférences qui leur sont accordées. Plutôt que de continuer à leur accorder éternellement des aides selon un schéma "donateur-bénéficiaire", nous avons la ferme conviction que c'est en donnant aux pays les moyens de s'assumer eux-mêmes, que la politique de développement a une chance de porter ses fruits.

Début 2008, la situation est la suivante : des accords ont été conclus avec des pays issus de cinq blocs régionaux et un accord complet a été conclu avec tous les pays des Caraïbes. Des accords partiels ont également été conclus avec des pays ou régions tandis que les négociations continuent pour aboutir à des accords complets dans un second temps.

Pour appuyer cette politique, l'UE restera aux côtés des pays ACP et les soutiendra dans leurs réformes et leur développement: sur la période 2008-2013, 22 milliards d'euros seront mobilisés en faveur des pays ACP au titre du 10ème Fonds européen de développement (FED), soit pratiquement 3,7 milliards d'euros par an, contre 2,7 milliards d'euros par an au titre du 9ème FED. 3 milliards d'euros ont été promis à partir de 2010 pour développer les infrastructures économiques, une composante essentielle pour relier les marchés régionaux et renforcer ainsi leur capacité commerciale. Un montant de 1,8 milliard d'euros a

été affecté aux «programmes indicatifs régionaux» pour la période 2008-2013, ce qui représente le montant le plus élevé jamais dépensé en faveur de l'aide régionale sur une période similaire au titre du FED et une augmentation de 60%, sur une base annuelle, par rapport au montant alloué à la coopération régionale pendant la période 2003-2007. Ce montant sera en grande partie consacré au financement de l'intégration régionale et des mesures accompagnant la mise en œuvre des APE, telles que les mesures destinées à compenser des pertes nettes des recettes tirées des droits de douane.

L'intégration régionale va beaucoup plus loin que la seule intégration économique. Elle favorise le renforcement des institutions politiques régionales et aide les pays en développement à faire face à des problèmes de nature transnationale tels que le SIDA, les migrations ou encore la gestion des ressources naturelles. L'intégration régionale a un rôle essentiel à jouer dans le maintien de la paix et la prévention des conflits, deux conditions essentielles à la prospérité et à la réussite de l'intégration économique. C'est la raison pour laquelle les politiques européennes soutiennent ces objectifs – un soutien qui va de l'envoi d'observateurs électoraux à la fourniture d'une aide pour négocier des accords de paix en vue de la cessation des conflits, en passant par l'assistance lors d'une crise humanitaire.

L'approche européenne de l'intégration régionale dans les pays ACP est donc une démarche globale. Et les accords de partenariat économique – tout comme les possibilités qu'ils offrent en matière de développement des marchés et d'intégration dans l'économie mondiale – font partie intégrante de cette stratégie.

Louis Michel,
commissaire européen au développement

Peter Mandelson,
commissaire européen au commerce

Table des matières

1. Le point de départ	9
A. Le bilan plus que mitigé des préférences Lomé (1975-2000)	9
B. Des règles incompatibles avec l'OMC	13
C. Le statu quo n'est pas une solution.....	16
2. Les moyens: des accords régionaux de commerce et de développement.....	18
A. Une libéralisation progressive, maîtrisée et mutuellement avantageuse	18
B. Une libéralisation asymétrique	21
C. Une libéralisation qui profite pleinement aux ACP	25
1. Règles d'origine	25
2. Normes sanitaires et phytosanitaires	26
D. L'intégration régionale, un objectif prioritaire....	28
E. Les règles, un élément fondamental.....	30
1. Investissement.....	31
2. Concurrence	32
3. Facilitation du commerce	33
4. Marchés publics	34
5. Propriété intellectuelle	35
F. Les services: au service du développement	36

3. APE et coopération au développement	39
A. Deux piliers d'une même politique	39
B. Une aide au développement en forte augmentation	40
C. La question des pertes de recettes douanières...	42
4. Déroulement des négociations.....	44
A. Un engagement de longue date, réitéré à de nombreuses reprises	44
B. Une nouvelle dérogation OMC n'était pas souhaitable	45
C. La question des configurations régionales....	48
D. Situation actuelle et perspectives.....	50
Annexe : Situation par région au 1^{er} janvier 2008	52

1. Le point de départ

A. Le bilan plus que mitigé des préférences Lomé (1975-2000)

Les ACP souffrent d'une marginalisation croissante dans le commerce mondial. Grâce aux préférences tarifaires de l'Accord de Cotonou, 97% des exportations ACP entraient dans l'UE en franchise de droits. Le régime commercial de Cotonou accordait un niveau de préférences plus étendu que celui dont bénéficient les autres pays en développement non classés PMA dans le cadre du SPG, ce qui donnait aux ACP un avantage compétitif. Depuis 2002, l'ensemble des PMA ont même bénéficié d'un accès total sans droits de douane ni contingents au marché européen dans le cadre de l'initiative "Tout Sauf les Armes".

Malgré ces préférences, *la part des ACP dans les importations de l'UE est passée de 7% à 3% depuis 1975.* Le commerce entre UE et ACP a continué de croître lentement, alors même que les échanges mondiaux explosaient, la croissance en valeur des dernières années étant largement due à l'augmentation des cours des matières premières, notamment énergétiques.

Pourtant, *le commerce avec l'UE est important pour les ACP:* toutes les régions ACP font plus de commerce avec l'UE qu'en leur sein et l'UE est le premier partenaire commercial de la plupart des pays ACP. Comme l'indique le tableau ci-dessous, l'Europe

représente près de 30% des échanges des pays ACP alors que le commerce entre ACP de la même zone ne dépasse pas 10% des échanges.

Exportations	UE	ACP même zone	Autres ACP	Reste du monde
CEDEAO	31.9%	9.3%	1.2%	57.6%
CEMAC+	37.4%	0.8%	3.2%	58.6%
COMESA	29.9%	9.2%	4.8%	56.1%
SADC	32.6%	2.1%	4.5%	60.8%
Caraïbes	20.0%	8.9%	0.8%	70.3%
Pacifique	15.4%	0.6%	0.5%	83.4%
Tous ACP	29.8%	6.7%	2.5%	61.0%
Importations	UE	ACP même zone	Autres ACP	Reste du monde
CEDEAO	37.0%	10.5%	1.3%	51.3%
CEMAC+	53.5%	1.4%	8.2%	37.0%
COMESA	22.4%	6.4%	2.7%	68.5%
SADC	23.3%	2.5%	4.3%	69.9%
Caraïbes	18.1%	5.8%	1.4%	74.6%
Pacifique	8.8%	1.3%	0.8%	89.1%
Tous ACP	27.9%	6.7%	2.4%	63.0%

Source: CEPII, 2007

Mais, avec une population d'environ 730 millions d'habitants, **les ACP ne représentent en 2006 que 2.9% du commerce extérieur de l'UE** (et 2% du commerce mondial). En 2006, les importations européennes en provenance des ACP étaient d'environ 40 milliards d'euros (contre 70 milliards en provenance de la seule Suisse, qui compte 7.5 millions d'habitants) et des exportations européennes vers les ACP de l'ordre de 35 milliards (pour 38 vers la Norvège, qui n'a que 4.5 millions d'habitants).

En outre, **les échanges sont concentrés sur un très petit nombre de produits:**

- 4 produits, uniquement des matières premières, formaient plus de 50% des exportations ACP vers l'UE en 2004: le pétrole (26%), les diamants (11%), le cacao (9%) et le bois (4%). Sur longue période, on ne constate aucune diversification. Au contraire, dans les dernières années, l'augmentation du cours des matières premières énergétiques a même renforcé la part des produits primaires dans les exportations des ACP.
- à l'inverse, en 2006, 3 secteurs industriels, concentrent plus de 50% des exportations de l'UE vers les ACP: les machines-outils (29%), les équipements de transport (16%) et les produits chimiques (10%).

Par ailleurs, depuis 1990, les investissements directs étrangers (IDE) dans les PVD ont été multipliés par 5 mais rien de tout cela n'est allé vers *les ACP* qui *ne représentent*, en flux comme en stocks, *que 3% des IDE européens*.

Les préférences ont néanmoins eu un impact positif sur le développement de quelques secteurs de production et courants d'exportation, notamment là où le niveau de préférence était élevé par rapport au SPG. Il s'agit par exemple des fleurs coupées au Kenya, des produits de la pêche pour de nombreux pays côtiers de l'Afrique de l'Est et de l'Ouest et les pays du Pacifique, de produits agricoles de base tels que sucre, bananes, ananas, et des produits transformés tels que les produits agricoles ou de la pêche transformés (conserves).

Globalement cependant, *les préférences tarifaires n'ont pas apporté les résultats escomptés pour le développement des ACP* et la plupart des pays qui ont connu un développement spectaculaire ces 30 dernières années en s'appuyant sur le dynamisme de leurs exportations ne sont pas des ACP – et ne bénéficiaient pas de telles préférences tarifaires. De plus, dans le cadre de la libéralisation généralisée du commerce mondial, à travers des accords tant multilatéraux (cycles successifs du GATT / OMC) que bilatéraux, *les préférences sont soumises à une érosion lente mais continue et inéluctable*. Elles ne sauraient donc, à elles seules, constituer une stratégie d'avenir.

C'est l'une des raisons pour lesquelles, dans Cotonou, l'UE et les ACP ont fixé au 31 décembre 2007 l'expiration du régime de préférences non réciproques.

B. Des préférences incompatibles avec les règles de l'OMC

Largement inefficaces, *les préférences accordées aux ACP nécessitaient d'autre part une dérogation aux règles de l'OMC*, puisqu'elles ne respectaient pas l'article I du GATT relatif au traitement de la Nation la Plus Favorisée¹ et n'étaient pas non plus couvertes par la disposition de l'OMC dite "clause d'habilitation pour le système de préférences généralisées (SPG)"

En effet, selon la clause d'habilitation, des préférences unilatérales peuvent être accordées par les pays développés aux pays en voie de développement. Mais ces préférences unilatérales doivent être généralisées et étendues à l'ensemble des pays en développement avec une seule différentiation possible sur le niveau de préférences entre PMA et non PMA. Ainsi ces préférences sont accordées pour des raisons de développement

1 Cette clause oblige les pays membres de l'OMC à étendre, immédiatement et sans conditions, tous les avantages accordés à un ou plusieurs Etats membres de l'OMC à l'ensemble des Etats membres. Elle ne s'applique pas aux avantages accordés dans le cadre d'accords de commerce préférentiels de pays en développement, de zones de libre-échanges ou d'unions douanières.

et non sur une base géographique ou en raison de liens politiques ou historiques. Ce principe de non-discrimination est un pilier essentiel du système commercial multilatéral, une garantie d'égalité entre tous les Etats membres de l'OMC². Or, dans la situation qui prévalait jusqu'au 1^{er} janvier 2008, des pays en développement non-ACP étaient objectivement discriminés par rapport à des pays ACP dont certains sont nettement plus riches qu'eux.

L'UE comme les ACP sont fondamentalement engagés en faveur de règles commerciales multilatérales. Ces règles sont essentielles pour protéger les pays les plus pauvres et les plus faibles, selon le principe qu'"entre le faible et le fort, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit".

Il a donc été décidé de mettre en place, à l'échéance de la dérogation obtenue pour les dispositions commerciales des accords de Cotonou, ***un régime pleinement compatible avec l'OMC de façon notamment***

2 D'aucuns ont affirmé que la "Clause d'habilitation" permettait la non-réciprocité des engagements de la part des PVD. Mais outre ce qui est exposé ci-dessus concernant ladite clause, le principe de non-réciprocité contenu dans son paragraphe 5 ne s'applique que dans le cadre des négociations multilatérales. C'est d'ailleurs ce que fait la Commission Européenne dans le cadre de ces négociations du cycle de Doha, par exemple, quand elle accorde à des PVD et des PMA la possibilité de prendre des engagements de niveau inférieur à ceux des pays développés. Par contre, dans le cadre d'accords bilatéraux entre d'une part, des pays en voie de développement et, d'autre part, des pays développés, tels que les Accords de Partenariat Economique, la clause d'habilitation en général ne s'applique pas. Il y a donc obligatoirement réciprocité des concessions octroyées pour satisfaire les règles du GATT.

à conserver la préférence accordée aux ACP par rapport aux autres pays en développement, et même à l'améliorer. Ce régime prend la forme d'accords commerciaux régionaux conforme à l'article XXIV du GATT relatif aux zones de libre échange.

Aucune alternative aux APE n'existait. Ainsi, pour respecter le principe de non-discrimination, l'UE aurait pu considérer la possibilité d'étendre les préférences du SPG au niveau de celles existant dans l'Accord de Cotonou, ce qui revenait à octroyer aux pays non- PMA non-ACP les préférences tarifaires données aux ACP. Mais cette option aurait permis à des pays comme la Chine ou l'Inde d'exporter en franchise de droits vers l'UE et les pays ACP se seraient vus concurrencés dans de nombreux domaines et auraient perdu nombre de leurs avantages compétitifs à l'exportation vers les pays de l'Union.

Enfin, les APE établissent ainsi entre l'UE et les ACP ***un nouveau type de relation commerciale***, fondée sur un partenariat pour le développement, et non sur l'octroi de préférences non réciproques. Si la substance des préférences commerciales est maintenue, elles ne se fondent plus désormais sur un régime exceptionnel et non réciproque, mais sur la règle internationale commune et sont donc affirmées du point de vue de la sécurité juridique, qui est elle-même un élément déterminant pour les opérateurs commerciaux.

C. Le statu quo n'est pas une solution

Dans un monde global, l'isolement n'est pas la solution.

Et les exemples récents de développement réussi le montrent bien: il y a 40 ans, la Corée du Sud était moins riche que le Ghana! Aujourd'hui, le PIB par habitant de la Corée (24 000 \$) est, en standards de pouvoir d'achat, près de dix fois plus élevé que celui du Ghana (2 800 \$).

Face à la pauvreté persistante, il fallait trouver une voie qui permette aux pays ACP de développer leurs échanges et d'engager le cercle vertueux du développement. Il ne faut pas se voiler la face: ***protéger les structures de production actuelles revient à maintenir l'état de pauvreté actuel.*** Le changement est nécessaire pour créer des emplois et le commerce est un moteur essentiel du développement. Il faut bien sûr protéger les plus vulnérables et minimiser les coûts d'ajustement mais l'objectif premier des Accords de Partenariat Economique (APE) est, en construisant de nouveaux marchés régionaux et internationaux, de créer des opportunités et un marché suffisants pour enclencher un processus d'investissement et de croissance.

Les APE sont donc un nouvel outil commercial qui doit se montrer plus performant que les simples préférences tarifaires existantes pour atteindre l'objectif ultime, qui reste évidemment de favoriser le développement.

Comme l'indique l'article 34 de Cotonou sur les objectifs de la coopération économique et commerciale, celle-ci vise à "promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des Etats ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP".

2. Les moyens: des accords régionaux de commerce et de développement

A. Une libéralisation progressive, maîtrisée et mutuellement avantageuse

La libéralisation commerciale est un moyen pour atteindre les objectifs de développement. Ce ne sera possible que si cette libéralisation est progressive et maîtrisée. Il est bien sûr essentiel de protéger les industries fragiles et de leur laisser le temps d'améliorer leur compétitivité avant de réduire le prix des importations.

Ainsi, les APE faciliteront bien le commerce entre l'UE et les ACP en matière de biens et services, tant à l'importation qu'à l'exportation. Mais *l'ouverture des marchés ACP sera très graduelle et comprendra une flexibilité suffisante pour protéger les secteurs sensibles, notamment l'agriculture, et des mécanismes de sauvegarde permettant d'appréhender les problèmes imprévus.*

Du reste, il n'y a pas vraiment de concurrence entre les économies de l'UE et des ACP: ce sont les autres régions en voie de développement qui sont les principaux concurrents des ACP et la grande majorité des exportations de l'UE est constituée de biens que les ACP ne produisent pas. La concurrence pour les industries locales des pays ACP, établies ou naissantes, provient bien plus d'autres pays en voie de

développement ou émergents. Ainsi les industries textiles ACP sont-elles avant tout menacées par les importations à très bas coût en provenance par exemple de Chine, d'Inde ou du Pakistan. ***En tout état de cause, là où il y a concurrence (industries naissantes ou produits agricoles sensibles pour les ACP), les APE permettent aux ACP de conserver les protections nécessaires.***

Pour autant, les pays ACP ne peuvent s'exonérer totalement d'une libéralisation nécessaire. Exclure tout engagement de libéralisation pour les ACP, c'est aussi partir du principe mercantiliste que les exportations sont bonnes alors les importations seraient par essence nocives. Cette idée est fautive. En effet, ***les bénéfices de l'échange commercial passent également par les importations*** d'intrants ou de produits de consommation pour les ménages moins chers et plus compétitifs, les exportations étant un moyen notamment de diversifier sa production pour servir les marchés extérieurs et se procurer les devises nécessaires pour payer ces importations.

De plus, ***l'ouverture commerciale favorise le transfert de technologies et est un aiguillon pour les acteurs économiques locaux***: soumis à la concurrence, ils doivent gagner en efficacité, ces gains d'efficacité se répercutant sur l'ensemble de l'économie nationale ou régionale. Du reste, ***la plupart des pays ACP n'ont pas de problème de balance commerciale bilatérale avec l'UE***: le taux de couverture de leurs échanges avec

l'UE se situe bon an mal an autour de 110%.

Il ne faut pas oublier que, ***correctement maîtrisée, l'ouverture commerciale est une bonne chose pour le développement.*** En règle générale, une fiscalité de porte tend à décourager l'activité économique et le développement, en renchérissant le coût des biens qui ne sont pas produits sur place. Parmi ces biens, beaucoup sont essentiels pour le développement, que ce soit pour l'investissement productif (machines, équipements informatiques, véhicules), comme intrants à la production (biens intermédiaires, engrais, produits chimiques) ou directement (médicaments, systèmes de traitement des eaux). Les intrants agricoles sont par exemple, en moyenne, quatre fois plus taxés dans les ACP qu'en Asie du Sud Est, au détriment tant des agriculteurs que des consommateurs pauvres.

Ainsi, ***la libéralisation abaisse le coût des d'intrants pour les producteurs locaux, améliore leur compétitivité et réduit les prix des biens de consommation et des produits alimentaires.*** Cette réalité a été reconnue par un certain nombre de pays ACP qui ont fait le choix d'ouvrir leur marché plus rapidement que ne le demandaient les règles de l'OMC. Ainsi, le Mozambique, un PMA, s'est engagé à ouvrir 78.5% de son marché dès le 1er janvier 2008 et de libéraliser 82% sur une période de 10 ans.

B. Une libéralisation asymétrique

Il ne s'agit pas d'ouvrir à tous vents les marchés ACP. Pour permettre le développement et une libéralisation compatible avec les contraintes économiques et sociales des ACP, l'UE reconnaît pleinement, dans la négociation des APE, le principe d'asymétrie des engagements.

De son côté, *l'UE n'a pas d'intérêts offensifs. Ainsi, les accords déjà paraphés entérinent l'ouverture intégrale et immédiate du marché européen à l'ensemble des produits des ACP*, avec des périodes de transition seulement pour le sucre et le riz. Les Pays les Moins Avancés (PMA) bénéficient déjà de cette ouverture dans le cadre de l'initiative "Tout Sauf les Armes". Il n'en reste pas moins que *c'est l'offre la plus généreuse jamais faite dans des accords commerciaux régionaux.* Même s'il est déjà très ouvert, le commerce non libéralisé en provenance d'Afrique de l'Ouest se monte par exemple à 1 milliard d'euros, celui en provenance d'Afrique centrale à 300 millions. De plus, un grand nombre de pays ACP sont spécialisés dans des produits agricoles dont certains restent taxés dans l'UE. Les pays ACP ont donc un grand intérêt à cette ouverture additionnelle du marché européen. La fin des droits de douane représentera une économie substantielle pour les producteurs et créera d'importantes opportunités commerciales nouvelles.

Quant à l'exclusion du sucre et du riz, elle n'est que temporaire, l'offre d'accès au marché de l'UE permettra donc à terme (2010 pour le riz et 2015 pour le sucre) aux pays ACP d'exporter librement ces produits pour lesquels nombre d'entre eux sont très compétitifs. L'ouverture du vaste et rémunérateur marché européen a conduit la Communauté à dénoncer le Protocole Sucre, selon la procédure prévue à l'article 10 de ce protocole. Cet instrument offrait aux ACP signataires³ des prix similaires à ceux garantis aux producteurs européens. Avec la réforme du marché européen du sucre, cette garantie disparaîtra progressivement pour les producteurs européens. Les producteurs ACP seront donc traités de la même manière et bénéficieront de prix intérieurs européens que l'UE gardera les moyens d'encadrer. Par ailleurs, pour s'adapter à la baisse des prix européens, les pays du Protocole Sucre bénéficient de mesures d'accompagnement à hauteur de 1,24 milliard d'euros pour la période 2007-2013.

L'ouverture du marché aux ACP s'effectuera selon les étapes suivantes:

- Jusqu'au 30 septembre 2009: continuation des conditions offertes par le Protocol Sucre et accès au marché amélioré grâce à une augmentation des quotas tarifaires;

3 La Barbade, Belize, République du Congo (Brazzaville), Côte d'Ivoire, Fiji, Guyana, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, St Kitts-and-Nevis, Swaziland, Surinam, Tanzanie, Trinité-et-Tobago, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

- Du 1^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2015: accès libre au marché pour les PMA (selon les conditions prévues par le régime "Tout sauf les Armes"), et limité seulement par une sauvegarde automatique pour les non-PMA;
- A partir du 1er octobre 2015: accès libre au marché pour tous les ACP, la sauvegarde générale restant d'application en cas de déstabilisation brutale du marché européen par les importations en provenance des ACP.

Cette très large ouverture a aussi pour avantage de donner un maximum de flexibilité aux ACP tout en respectant les règles de l'OMC. Les APE respectent l'Article XXIV du GATT et l'UE a accepté une asymétrie dans l'ouverture des pays ACP de façon à leur permettre de protéger leurs produits sensibles. Ce sont les ACP qui déterminent eux-mêmes la liste de ces produits sensibles, dans le respect de l'Article XXIV du GATT. La protection particulière accordée à ces produits se manifeste, dans les accords déjà paraphés par :

- *L'exclusion totale des produits les plus sensibles de la réduction tarifaire.* Beaucoup de pays ou régions ont fait un large usage de la possibilité d'exclure de tout engagement de libéralisation les produits les plus sensibles. En fonction de leurs intérêts nationaux et régionaux et de leurs priorités de développement, c'est près de 20% de leur marché que la Côte d'Ivoire, le Ghana ou les pays de l'EAC (Kenya, Tanzanie,

Ouganda, Rwanda, Burundi) ont ainsi pu exclure définitivement du champ de la libéralisation des produits agricoles importants pour la sécurité alimentaires et le revenu des populations rurales, les produits des industries qu'ils jugent les plus fragiles et, parfois, des biens dont l'importation procure des revenus jugés essentiels à l'Etat.

- ***Des périodes longues de transition pour la réduction des tarifs.*** Dans les accords paraphés en décembre 2007, nos partenaires ont largement fait usage de la flexibilité offerte, en étalant la libéralisation sur 10 ou 15 ans. Maurice, par exemple, a choisi d'ouvrir son marché presque totalement (95.6%) à l'horizon de 2022, reconnaissant ainsi les bienfaits de l'ouverture commerciale. En même temps, cette libéralisation sera très progressive, puisqu'en 2017, le degré d'ouverture ne sera encore que de 53,7%. Cela permettra aux secteurs concernés de construire leur stratégie de compétitivité sur le moyen et le long terme.
- ***Des rythmes de réduction tarifaire variables en fonction de la sensibilité des produits;*** les accords paraphés reflètent cette possibilité, ainsi que les engagements déjà pris dans le cadre de la constitution de marchés régionaux, zones de libre échange ou unions douanières.
- ***Des clauses de sauvegarde*** permettant de protéger les industries naissantes, la sécurité alimentaire et le

développement des zones rurales, ou tout autre secteur productif en cas de perturbation due aux importations. Tous les accords paraphés contiennent de telles clauses de sauvegarde.

C. Une libéralisation qui profite pleinement aux ACP

Les APE donneront également aux ACP la possibilité de profiter effectivement de l'accès au marché offert par l'UE grâce à d'importantes améliorations dans deux domaines considérés par les pays ACP comme des obstacles majeurs au développement de leurs exportations vers l'Europe.

1. Règles d'origine

Les pays ACP bénéficiant d'un accès au marché préférentiel, il est normal de s'assurer que ce sont bien eux qui en profitent et que d'autres pays ne font pas transiter leurs marchandises par un pays ACP dans le seul but de bénéficier d'un traitement douanier préférentiel. C'est là la raison d'être des règles d'origine. Pour autant, il faut éviter que ces règles soient trop restrictives et empêchent ainsi les pays ACP de prendre leur place dans la division internationale du travail et d'exploiter leurs avantages comparatifs – y compris les préférences tarifaires.

Beaucoup de pays ACP et un certain nombre d'experts considéraient ainsi que les règles d'origine

contenues dans l'Accord de Cotonou étaient trop restrictives. Dans les négociations APE, l'UE a ainsi pris une position particulièrement favorable aux ACP en acceptant de négocier et d'intégrer dans les accords des règles d'origine qui prennent en compte les besoins en développement et les demandes des ACP. Il en résulte *des règles d'origine nettement plus favorables au développement.* La perspective de meilleures règles dans le domaine de la pêche est, par exemple, l'un des principaux intérêts de la région Pacifique dans la poursuite des négociations au-delà de l'accord d'étape conclu avec Fidji et la Papouasie-Nouvelle Guinée. Le critère de la "simple transformation", utilisé dorénavant dans le domaine des textiles, est l'une des raisons qui ont poussé Madagascar, PMA bénéficiant déjà d'un accès libre au marché européen, à parapher un APE. Ce pays, qui n'est pas compétitif pour produire des tissus, pourra ainsi développer son industrie textile grâce à des tissus importés et créer localement de la richesse et des emplois, ce qui est aujourd'hui difficile avec les règles d'origine de Cotonou ou de "Tout sauf les Armes".

2. Normes sanitaires et phytosanitaires ("SPS")

Ces normes sanitaires et phytosanitaires sont *une contrainte à la participation des pays en développement aux échanges internationaux.* Pour

l'UE, il ne saurait évidemment pas être question d'abaisser ses normes ou de se montrer plus tolérant vis-à-vis des importations en provenance des ACP: c'est la santé des consommateurs européens qui est en jeu. En même temps, l'UE est pleinement consciente de l'importance d'aider les pays en développement à satisfaire à ses normes en matière sanitaire et phytosanitaire.

D'une part, l'UE offre déjà, et continuera d'offrir une *aide financière considérable aux pays ACP dans ce domaine*. Dans les programmes tous-ACP du 9ème FED, on trouve par exemple le "Pesticides Initiative Programme (PIP)", doté de 28,8 millions d'euros, et le "Reinforcement of the Sanitary Conditions of the Fishery Products (SFP)", qui vise à améliorer la capacité des ACP à respecter les normes SPS européennes dans le domaine des produits de la pêche et doté de 46.7 millions d'euros.

D'autre part, dans le cadre de la négociation des APE, *le sujet*, avec les obstacles techniques au commerce, a été traité de manière prioritaire: il *fait non seulement partie de l'accord complet conclu avec les Caraïbes, mais aussi de la plupart des accords intérimaires*. Les dispositions des textes paraphés incluent des engagements en matière d'échange d'information, de consultation, de collaboration et d'intégration régionale et de coopération au sein des organismes internationaux compétents.

D. L'intégration régionale, un objectif prioritaire

Les économies et les marchés nationaux des pays ACP souffrent de leur petite taille et de leur fragmentation: l'économie des 78 pays ACP, qui comptent 730 millions d'habitants, est 35 fois plus petite que celle des 27 Etats Membres de l'UE. Alors que le PIB de l'ensemble des ACP est à peu près égal à celui de la Belgique, les marchés demeurent essentiellement nationaux et, donc, particulièrement étroits puisque la moitié des pays ACP a une population inférieure à 5 millions d'habitants.

En effet, entre pays africains voisins, de nombreuses barrières non tarifaires subsistent et entravent les échanges. Alors même qu'il existe un marché solvable, les difficultés administratives et de transport découragent, par exemple, les exportations de bananes camerounaises vers son voisin centrafricain. La facilitation du commerce est donc un élément essentiel, qui doit ***permettre aux ACP d'engranger les bénéfices de l'intégration régionale.*** Ces gains, résultant des économies d'échelles et de la spécialisation en fonction d'avantages comparatifs, ont été estimés à 1 milliard d'euros annuellement pour la seule Afrique. Des marchés élargis, rendant également la région plus attractive pour les investisseurs régionaux ou étrangers, auront également un effet dynamique positif.

Promouvoir une intégration régionale approfondie, c'est construire des marchés régionaux qui deviennent une réalité juridique tangible, propre à attirer les investissements privés dans d'autres secteurs que ceux des

ressources naturelles. L'objectif que les APE doivent contribuer à atteindre serait une situation où chaque région APE est fondée sur un marché unique (union douanière et libre circulation des biens) et des règles régionales harmonisées en matière de services, d'investissement, etc. Ces marchés régionaux seraient alors, en Afrique, une étape vers l'intégration continentale, dans la ligne du Traité d'Abuja signé par les pays africains.

Avec les APE, il ne s'agit pas de promouvoir de simples zones de libre-échange régionales limitées au commerce des biens, mais de permettre une *intégration profonde des économies concernées*. Une telle intégration passe par l'établissement de régimes régionaux de règles économiques promouvant la bonne gouvernance et par le développement de politiques communes, en fonction des agendas d'intégration respectifs des régions partenaires.

Au-delà de gains économiques potentiellement importants, *il faut également souligner les bénéfiques politiques de l'intégration régionale*. L'exemple européen demeure un cas historiquement exceptionnel. Il n'en reste pas moins qu'il peut inspirer, par sa portée politique, l'intégration régionale sur d'autres continents, en particulier dans des régions qui ont connu ou connaissent des conflits parfois extrêmement longs et douloureux. L'intégration régionale est, en soi, un premier pas vers la réconciliation et permet de poser peu à peu les jalons d'une coopération plus étroite. Cette stabilisation politique régionale apporte en retour des bénéfiques

économiques en termes de stabilité du climat des affaires et de réduction des risques.

E. Les règles, un élément fondamental

C'est l'investissement qui est à la base de la croissance. Or les investisseurs ont besoin de règles. Facilitation du commerce, investissement, concurrence, marchés publics, propriété intellectuelle – constituent précisément ces normes de gouvernance économique, indispensables au développement à long terme, dont ont besoin les ACP. De plus, *élaborer ces règles sur une base régionale permet de consolider les marchés régionaux*, actuellement fragmentés autant par l'absence d'harmonisation des règles que par les handicaps physiques (infrastructures) que tarifaires. *L'objectif n'est pas donc donner un accès au marché privilégié aux investisseurs européens. Cette libéralisation viendra ultérieurement, quand les économies ACP seront prêtes (et attractives).*

L'UE reconnaît du reste les limites actuelles de l'intégration régionale dans ces domaines et l'incapacité de certaines régions et des pays à prendre des engagements à court terme. Dans ce contexte, *une approche progressive peut être envisagée* avec une certaine flexibilité pour s'adapter aux sensibilités de chaque région, même si ceci implique des arrangements transitoires ou provisoires à géométrie variable. L'UE veillera, en particulier, à prendre en compte dans ces domaines les agendas

régionaux: il s'agit de construire des marchés régionaux avant de les ouvrir.

En tout état de cause, il va de soi que, pour signer un APE, il faut que toutes les parties soient d'accord et ***il ne saurait donc s'agir, pour l'UE, d'imposer ces sujets à ses partenaires ACP.*** C'est bien ce que reflètent les accords déjà paraphés: l'APE complet avec les Caraïbes comprend des dispositions en matière d'investissement, de concurrence et de marchés publics précisément parce que ces sujets intéressent la région. Dans les autres régions, ces sujets ne font pas partie des accords intérimaires. Mais l'UE comme ses partenaires ACP sont d'avis que ces sujet doivent faire partie des APE parce qu'ils peuvent servir le développement des régions concernées et les pays ACP.

1. Investissement

Des accords sur les investissements apporteront une sécurité aux investisseurs, qu'ils soient régionaux ou européens. Actuellement, les pays ACP n'attirent pas suffisamment les investisseurs européens. Des règles solides et transparentes contribueront à les convaincre d'investir pour développer des secteurs économiques forts et équilibrés au-delà des domaines traditionnels miniers et pétroliers.

L'APE Caraïbes est le premier à contenir des dispositions sur l'accès au marché dans le domaine de

l'investissement, y compris pour les secteurs autres que les secteurs de services. Dans un document public à destination du secteur privé⁴, la région a expliqué les bénéfices qu'elle attend en termes de prévisibilité et de transparence. Elle souligne aussi que les investisseurs régionaux (par exemple dans le domaine du tourisme) auront, grâce à l'APE, accès préférentiel au grand marché européen. Enfin, la région rappelle que l'APE contient des dispositions qui assureront que les investisseurs respectent des standards élevés en matière de protection de l'environnement et de droits des travailleurs.

2. Concurrence

Les pays n'ayant pas de règles de concurrence payent plus cher leurs importations, aussi bien que les biens et services produits localement. Les cartels ciblent ces pays et font perdre aux ACP des centaines de millions de dollars. Ainsi, on a calculé qu'en 1997, des accords de prix entre fournisseurs touchaient près de 9% des importations des pays les plus pauvres. En 1999, des cartels dans l'ingénierie lourde ont surfacturé au Kenya et au Zimbabwe 270 millions de dollars.

Dans ce contexte, *le coût d'une politique de concurrence efficace est négligeable comparé aux gains qu'elle apporterait*. Le politique de concurrence ne

⁴ Caribbean Regional Negotiating Machinery: What's in the EPA for the private sector? December 19, 2007

doit pas être vue comme un luxe réservé aux pays riches. Le Kenya fournit un excellent exemple. 70% des coûts de fonctionnement de l'autorité nationale de la concurrence ont été récupérés par les économies réalisés grâce au démantèlement d'un seul cartel (sur les vitamines). Mettre en place d'autorités régionales de la concurrence limiterait encore les coûts tout en augmentant les bénéfices.

Ainsi, l'accord conclu avec les Caraïbes inclut des dispositions demandant la mise en place d'une législation adéquate là où elle n'existe pas encore, interdisant notamment l'abus de pouvoir de marché et les ententes, favorisant l'échange d'informations.

3. Facilitation du commerce

Les procédures douanières sont la source de coûts considérables pour les opérateurs économiques, tant nationaux qu'étrangers. Les APE rendront les échanges plus faciles par une meilleure communication, moins de bureaucratie et la simplification des règles douanières pour les importateurs et exportateurs. La Banque Mondiale estime que les ACP peuvent retirer des gains de plusieurs milliards de dollars dans ce domaine. Il faut par exemple, en moyenne, 18 signatures pour décharger un cargo en Afrique, contre 3 dans l'OCDE. Cela coûte autant de faire passer à un navire le port de Dakar que de l'envoyer en Europe et les retards peuvent augmenter le coût des exportations des ACP de 10%, c'est-à-dire deux à trois fois plus que les

droits de douanes moyens imposés par l'UE aux non-ACP. En d'autres termes, pour que les ACP puissent réellement exploiter les marges préférentielles dont ils bénéficient par rapport à leurs concurrents, il importe de réduire au maximum les inefficacités administratives et logistiques.

4. Marchés publics

Des règles transparentes en matière d'appels d'offre publics sont un facteur important de diminution des coûts. Selon certains exemples, les économies réalisées atteignent en moyenne le tiers des montants des contrats, libérant ainsi des ressources publiques considérables au service du développement, tout en contribuant à réduire le favoritisme et la corruption. Là encore, établir ces règles au niveau régional permet d'accroître la concurrence et de réduire les coûts. Les dépenses publiques représentent une part importante de la richesse nationale et une dépense publique plus efficace permet, à prélèvements fiscaux égaux, de rendre plus de services à la population (eau, assainissement, hôpitaux) et d'investir plus dans les biens publics (éducation, infrastructures).

Dans l'APE Caraïbes, les dispositions sur les marchés publics reposent avant tout sur la transparence afin de favoriser l'émergence d'un marché régional. Une clause de rendez vous prévoit d'éventuellement élargir la portée de l'Accord sur base d'une décision des Etats du Cariforum.

5. Propriété intellectuelle

La propriété intellectuelle est importante pour le développement et les dispositions de l'APE doivent comprendre à la fois les questions de protection, de mise en œuvre, de coopération et de politique au niveau régional. Il est clair également que *les pays pauvres souffrent plus que d'autre du commerce de produits de contrefaçon, tels les médicaments ou pièces détachées*, qui ont des effets néfastes et parfois mortels sur les populations.

Dans l'APE avec la région Caraïbes, un niveau de protection effectif et adéquat des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, ainsi que des autres droits tels que la protection des indications géographiques est assuré en conformité avec les standards internationaux. Ceci permet de réduire les distorsions et obstacles aux échanges et favorise les investissements et le développement économique. Le renforcement des capacités régionales de traiter les questions de propriété intellectuelle est également prévu, basé sur la politique régionale en la matière, ainsi qu'un chapitre sur l'innovation pour favoriser les échanges d'expérience, de technologie et de savoir faire.

Les mécanismes de reconnaissance mutuelle mis en place dans l'APE Caraïbes ouvriront aux pays de la région des opportunités commerciales considérables. Ils permettront, par exemple, le développement des indications géographiques, actuellement très peu utilisées dans les Caraïbes comme dans l'ensemble des pays ACP.

Or ces indications géographiques, a fortiori si elles sont déterminées et mise en œuvre dans un cadre régional, sont porteuses de développement dans la mesure où elles permettent aux producteurs de mettre en valeur la qualité et les particularités de leurs produits et donc de "monter en gamme" et d'ajouter de la valeur à leurs exportations.

F. Les services: au service du développement

Le besoin de règles est tout aussi important dans le domaine des services, qui reste trop peu développé dans la plupart des ACP. Les services sont pourtant essentiels pour toute économie, indépendamment de son niveau de développement. Ils constituent aussi le secteur où les échanges internationaux augmentent le plus rapidement.

Intégrer les services dans le cadre des APE doit aussi permettre d'ouvrir les discussions sur *l'accès temporaire pour les ressortissants ACP fournissant des services en Europe* (« Mode 4 » dans le jargon OMC), domaine où les ACP ont des intérêts et un potentiel considérables. Avec les Caraïbes, l'UE a montré sa flexibilité et son ouverture aux demandes de la région; elle s'est engagée, dans ce domaine sensible, à ouvrir son marché aux sociétés de services de la région ("Contractual Service Suppliers" - CSS) dans 29 secteurs et aux professionnels indépendants ("Independent Professionals") dans 11 secteurs. C'est à la fois un moteur potentiel considérable pour le

développement de la région et une innovation importante de l'UE qui n'avait jusqu'à présent pris ce niveau d'engagement international dans ce domaine, ni à l'OMC ni dans des accords de libre échange.

Plus généralement, la libéralisation de certains services, en particulier des services aux entreprises, permettra de réduire les coûts des entreprises et de développer de nouvelles compétences. ***En mettant en place de réglementations plus transparentes, plus stables et plus libérales dans des secteurs clés pour le développement, on pourrait réduire considérablement des coûts aujourd'hui excessifs pour les entreprises et les consommateurs.*** Le coût trop élevé des services peut en effet augmenter les prix à la production industrielle de 20% dans certains cas. Dans le secteur horticole du Kenya et de la Tanzanie, le transport et les services comptent pour la moitié des coûts ; réduire ces coûts améliorerait d'autant la compétitivité du secteur et créerait de la richesse et des emplois locaux. De plus, ce sont les petits Etats qui supportent les coûts de services les plus exorbitants, surtout en matière de transport. Ainsi, il coûte plus cher de transporter du maïs de Tanzanie vers la Zambie que depuis les Etats-Unis vers la Tanzanie.

L'UE considère donc qu'il est dans l'intérêt des ACP d'ouvrir des secteurs de service d'infrastructure tels que télécoms, transports, banques et assurances. Ces services de base sont essentiels pour l'ensemble des opérateurs économiques; ils font partie de

l'infrastructure économique de base d'un pays et constituent un élément important de sa compétitivité.

Bien entendu, ***les accords en matière de services sont réciproques***: dans l'accord paraphé avec les Caraïbes, l'UE a ouvert plus de 90% des secteurs, ouvrant ainsi des opportunités considérables aux entreprises de services de la région sur le plus grand marché du monde. L'UE est allée au-delà des engagements multilatéraux pris dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS), donnant ainsi une préférence aux pays signataires d'un APE.

Les principes d'asymétrie et de flexibilité sont également respectés: comme l'indique une note rendue publique par la région, les pays du Cariforum ont ouvert partiellement entre 65% et 75% de leurs marchés, en privilégiant les secteurs ayant le plus grand impact sur le développement et ceux où la région a le plus besoin d'investissements et des transferts de technologie et know-how. Cette ouverture est progressive dans certains secteurs sensibles pour les pays des Caraïbes.

En tout état de cause, la libéralisation ne visera aucunement les services de base à la population : santé, éducation, eau, etc. L'UE n'a présenté aucune requête dans ces domaines et l'accord avec le Cariforum exclut les services publics, en maintenant en outre des exceptions pour les petites et moyennes entreprises dans un certains nombre de domaines.

3. APE et coopération au développement

A. Deux piliers d'une même politique

L'aide financière comme les APE doivent encourager le développement des ACP. *Il s'agit donc de trouver la plus grande synergie possible entre ces deux piliers de la politique européenne du développement.* La programmation de l'aide financière est gérée en parallèle des APE, conformément à l'accord de Cotonou et aux directives de négociation données à la Commission par les Etats Membres. Des Task Forces de Préparation Régionales (TFPR) sont précisément en charge de faire le lien, dans chaque région APE, entre la négociation et les besoins d'aide qui en émergent.

Le financement du développement peut contribuer à développer les forces productives et à aider les entreprises dans des domaines tels que le respect des normes de l'UE. Mais de bonnes règles et réformes sont également des éléments essentiels. *La composante "développement" des APE est bien davantage que simplement plus d'argent: il s'agit de cadres pour améliorer l'environnement des entreprises et de diversification économique dans les pays ACP.* Le financement du développement n'est qu'un moyen pour atteindre cette fin. Il est particulièrement important, à ce titre, que les Etats ACP intègrent les questions liées au commerce dans leurs stratégies nationales de développement ainsi que dans leurs stratégies régionales.

B. Une aide au développement en forte augmentation

Le 10^{ème} FED (2008-2013), instrument financier unique de l'aide communautaire aux ACP, est en augmentation de 35% sur le 9^{ème} FED pour se monter à près de 23 milliards d'euros. Par ailleurs, les programmes régionaux du 10^{ème} FED, qui par définition sont appelés à soutenir l'intégration régionale et donc les APE, sont doublés par rapport au 9^{ème} FED et atteignent 1.75 milliards d'euros.

Cette augmentation globale des ressources permet de maintenir l'effort sur les autres priorités, comme la santé ou l'éducation, tout en augmentant les investissements, dans le cadre des APE, dans les structures et la gouvernance économiques qui doivent permettre d'éviter la marginalisation définitive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Par ailleurs, l'aide totale des Etats membres aux ACP a atteint plus de 12 milliards d'euros en 2005 et cette somme est appelée à s'accroître considérablement si les Etats respectent les engagements qu'ils ont pris à de multiples reprises.

A l'intérieur de ces montants considérables, l'Union a décidé d'atteindre d'ici 2010 2 milliards d'euros par an pour l'assistance technique au commerce ("trade-related assistance"): 1 milliard pour les Etats membres et 1 milliard pour la Commission. Les Etats membres se sont en outre engagés, lors de l'adoption le 15 octobre 2007 de la *stratégie européenne d'aide au commerce* à

consacrer aux ACP autour de 50% de l'augmentation de leur assistance. Il importera, dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie, d'utiliser au mieux ces ressources additionnelles. Des travaux sont en cours entre la Commission et les Etats membres pour améliorer les synergies et aboutir, au cours de l'année 2008, à des *paquets régionaux d'aide au commerce de l'UE* qui soutiendront la mise en œuvre des accords régionaux complets qui seront conclus.

Si les régions en décident ainsi, un nouvel instrument financier (Fond APE) pourra être créé. En fonction des spécificités régionales, la fonction d'instrument financier de soutien aux APE pourra être reprise par un instrument existant. Ceci ira de pair avec la priorité qui est de rendre les instruments existants – y compris le FED – plus efficaces et la collaboration avec les Etats membres et les autres bailleurs effective. L'Afrique de l'ouest et l'Afrique centrale sont les régions les plus intéressées: les accords intérimaires signés dans ces régions, mais aussi dans les Caraïbes et en Afrique australe, font ainsi explicitement référence à la mise en place de ces fonds.

Mais surtout, *l'enjeu est l'appropriation par nos partenaires des enjeux commerciaux dans leurs stratégies de développement.* Elle est démontrée par le fait que 31 des 51 PIN adoptés en 2007 contiennent un domaine commerce/APE et qu'au total, le *volume d'aide au commerce dans les PIN adoptés à ce jour se monte à 3,5 milliards d'euros pour le 10^{ème} FED*: environ 3 milliards pour les infrastructures économiques et 576 millions

pour commerce/APE et secteurs productifs, soit une multiplication par trois par rapport au 9^{ème} FED.

C. La question des pertes de recettes douanières

Cette question ne doit bien sûr pas être niée, mais pas non plus surestimée. Tout d'abord, *il faut regarder d'abord l'impact budgétaire net des APE.* Cela ne peut être fait qu'une fois décidé les engagements tarifaires pris par les ACP. Les accords intérimaires conclus fin Décembre 2007 avec certains pays vont permettre de lancer les études d'impact et ainsi préciser les analyses.

Mais jusqu'à présent, faute d'accords, la plupart des études ont surestimé le problème potentiel en se basant sur une libéralisation rapide et totale. Or il y aura des transitions longues et les tarifs douaniers ne disparaîtront pas sur tous les produits. De plus, il faut prendre en compte l'impact positif généré par des flux commerciaux accrus: TVA et droits de douanes prélevés sur de nouvelles importations; coûts des produits et services importés réduits, générant ainsi plus d'activité économique. Et la baisse des droits de douanes diminue d'autant les possibilités de corruption et de trafic; elle peut faire revenir des pans entiers de l'économie dans le secteur formel. Au total, il n'est pas du tout certain que les APE érodent les recettes publiques. Au contraire, il se pourrait que le surcroît d'activité généré par les APE contribue à leur augmentation.

Quoi qu'il en soit, ***la réforme des douanes, pour en améliorer la productivité, est une priorité dans de nombreux pays.*** Les droits réellement collectés sont couramment inférieurs de moitié aux droits théoriquement dus. Au Ghana, le chiffre tombe même à 20%. Ainsi, au Mozambique, en deux ans de réforme, la vitesse de passage en douane a été multipliée par 40 et les recettes douanières ont augmenté de 40% alors que dans le même temps, les droits de douane étaient fortement réduits. Plus largement, ***une réforme de la fiscalité est souvent souhaitable et nécessaire*** : une trop grande dépendance à l'égard des recettes douanières n'est pas soutenable et est le révélateur d'un déséquilibre des recettes publiques. ***L'Union est prête à accompagner ces efforts.*** Son appui budgétaire est l'instrument privilégié pour accompagner des réformes des finances publiques. Il est aussi possible de prévoir des efforts régionaux de solidarité, qui se manifestent par des fonds régionaux spécifiques pour accompagner de telles réformes. Là aussi, la Commission est prête à abonder de tels mécanismes.

4. Déroulement des négociations

A. Un engagement de longue date, réitéré à de nombreuses reprises

Il faut rappeler que la *date du 1^{er} janvier 2008 pour l'entrée en vigueur des APE* ne tombe pas du ciel: *elle fait partie intégrante de l'Accord de Cotonou*. Cette échéance semblait lointaine quand Cotonou fut signé en 2000. Alors que les négociations sur les textes des APE n'ont, pour la plupart, été entamées que vers le début de l'année 2007, l'échéance était connue de longue date par tous les acteurs.

Cette échéance était d'autant plus pressante que tout retard risquait de renforcer la marginalisation des ACP. L'essentiel était, dès lors, de saisir les opportunités créées par de nouvelles relations commerciales UE-ACP pour renverser ce processus de marginalisation. Les réunions ministérielles qui ont eu lieu en février et mars 2007 pour chaque APE, la réunion informelle des ministres de l'UE et des ACP du 13 mars 2007 ainsi que le texte final de la revue de l'article 36.4 prévue par Cotonou, sont *autant d'occasions qui ont réitéré l'engagement partagé de conclure les négociations d'ici à la fin 2007*.

B. Une nouvelle dérogation OMC n'était pas une option viable

Reporter le délai, c'était mettre dans les mains des autres membres de l'OMC le futur des relations commerciales UE-ACP. Une nouvelle exemption formelle ("dérogation") était indispensable pour prolonger les préférences de Cotonou: à cette occasion, les autres membres de l'OMC auraient cherché à obtenir des compensations pour cette dérogation. Le coût de cette exemption se serait donc sans doute avéré insupportable. Il faut se souvenir que la "dérogation" en vigueur jusqu'à la fin 2007 n'avait été obtenue qu'au prix de concessions aux non-ACP, en particulier sur les bananes.

En l'absence de "dérogation", la remise en cause des préférences de Cotonou aurait pu être engagée à tout instant par un membre de l'OMC s'estimant lésé par ces mêmes préférences. Un panel, c'est-à-dire une décision par les juges de l'OMC, aurait fait peser sur les relations commerciales entre les ACP et l'UE une insécurité juridique insupportable et, dans ces conditions, les importateurs européens stopperaient leurs achats pour éviter tout risque.

Une action d'autres pays en développement ne relève pas de la science fiction. L'Equateur a, par exemple, déjà engagé une procédure à l'OMC contre les préférences accordées par l'UE aux bananes ACP et,

en l'absence d'accords sur les biens, de telles procédures auraient pu se multiplier et entraîner une érosion rapide et très dommageable des préférences ACP précisément dans les domaines où elles leur procurent le plus d'avantages.

La seule alternative aux APE ou aux APE d'étape compatible avec les règles de l'OMC est l'application aux ACP du Système de Préférences Généralisées (SPG), les Pays les Moins Avancés (PMA) continuant de bénéficier de l'accès au marché "Tous Sauf les Armes" (TSA). Or le SPG est beaucoup moins favorable que les préférences de Cotonou. Pour l'Afrique de l'ouest, par exemple, 1 milliard d'euros d'exportations vers l'UE (près de 10% des exportations des non-PMA vers l'UE) seraient soumis à des droits de douane plus élevés, entrant ainsi en compétition avec les exportations d'autres pays en développement. Pour certains pays, la part des exportations affectées par une augmentation tarifaire serait bien plus importante encore: seulement 1% pour le Nigéria (15% pour les exportations hors pétrole) mais 25% for Ghana, 36% pour la Côte d'Ivoire et jusqu'à 69% pour le Cap Vert. Les produits les plus touchés seraient le poisson, le thon en conserve, les crevettes, les ananas, le beurre et la pâte de cacao, les bananes, les légumes, l'aluminium et le textile-habillement.

A ce stade, les non-PMA n'ayant pas paraphé au moins un accord intérimaire sont peu nombreux: il

s'agit à ce stade du Nigéria, du Congo-Brazzaville, du Gabon et de sept Etats du Pacifique. Ces pays se voient donc appliquer, depuis le 1^{er} janvier, le SPG. Pour autant, les conséquences commerciales et économiques demeurent limitées. Le Gabon a annoncé son intention de signer un accord intérimaire, les pays du Pacifique concernés commercent très peu avec l'UE et les exportations du Nigéria et du Congo sont constituées essentiellement de pétrole et d'autres matières premières qui ne sont pas soumises à des droits de douane dans le SPG.

Au regard de ce coût, même limité, il importe de souligner les bénéfices offerts par les APE aux non-PMA – mais aussi aux PMA. Certes, en matière d'accès au marché, ils conserveront en tout état de cause les préférences TSA. Mais les APE ne se limitent justement pas à ces préférences et tous les autres bénéfices des APE seraient perdus, en particulier la sécurité juridique (les APE étant des traités internationaux obligatoires alors que TSA est un régime unilatéral), les règles, l'intégration régionale, l'accès à des marchés régionaux plus grands, et la solidarité avec leurs voisins. A cet égard, il est significatif qu'un PMA comme Haïti soit partie au seul APE complet déjà conclu, avec les Caraïbes. De même, l'engagement des quatre PMA de l'EAC (Eastern African Community) autour du Kenya (non-PMA) indique clairement qu'ils croient en l'intégration régionale et aux perspectives qu'offre la conclusion d'un APE régional complet.

C. La question des configurations régionales

C'est une réalité: la question est compliquée. Dans plusieurs régions APE, et particulièrement en Afrique australe et de l'est, il y a des pays appartenant à plusieurs organisations régionales dont les objectifs commerciaux sont contradictoires. ***Ces problèmes de configuration ne résultent pas des négociations APE mais existaient au préalable.*** Or les décisions prises sur la teneur de l'APE pourraient avoir un impact sur les choix des pays ACP. En effet, dans un certain nombre de cas, il y a incompatibilité claire entre l'adhésion au groupe de négociation APE et l'adhésion à l'organisation régionale. Par exemple, en Afrique australe et de l'est, trois organismes régionaux prévoient une intégration commerciale et une union douanière: EAC (union douanière depuis 1/1/2005), COMESA (prévue en 2008) et SADC (prévue en 2010). Un certain nombre de pays sont membres de plus d'une organisation. Or ces adhésions multiples deviendront incompatibles, quand les projets d'union douanière de la COMESA et de la SADC seront réalisés, puisqu'il n'est pas possible de faire partie de plusieurs unions douanières pratiquant des politiques de commerce extérieur différentes. L'Union Africaine a d'ailleurs entamé un processus de consultation afin de résoudre ce problème.

Mais dans ce domaine, **le principe est clair: l'UE est neutre quant à la configuration des zones d'intégration régionale, il s'agit d'une décision souveraine des Etats ACP.** L'UE soutient l'intégration régionale pour les bénéfices qu'elle apporte et cherche à favoriser des solutions pratiques:

- en tant que partenaire dans les négociations, l'UE s'est attachée (et bornée) à indiquer les limites pratiques et techniques. **En soulignant, par exemple, qu'un pays ne peut pas, comme c'est parfois le cas en Afrique, faire partie de deux unions douanières à la fois.**
- l'UE croit que la simplification de la bureaucratie est une bonne chose pour tous et que des régimes commerciaux uniques et simples et des accords clairs de région à région sont essentiels.

Les négociations n'ont pas résolu ce problème complexe de façon miraculeuse. Mais l'exemple de la Tanzanie indique qu'elles ont conduit certains pays à mener une réflexion sur leurs intérêts et à faire des choix. Ce pays négociait initialement avec l'Afrique australe (SADC) mais, lorsque l'EAC s'est séparé de l'ESA, il a rejoint ce groupe. Il y a là une certaine logique dans la mesure où l'EAC est une union douanière déjà constituée.

D. Situation actuelle et perspectives

Sauf dans les Caraïbes, les négociations n'ont pas pu être achevées dans un cadre régional complet avant l'expiration du régime commercial de Cotonou le 31 décembre dernier. Il importait donc, pour préserver les échanges entre l'UE et les ACP non-PMA, tout en se conformant à Cotonou et à nos engagements commerciaux multilatéraux, de conclure des accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC. C'est dans cette optique qu'ont été conclus des accords intérimaires avec les régions APE ou certains de leurs membres.

A son tour, *l'UE a tenu ses engagements et adopté, le 20 décembre 2007, un règlement d'accès au marché qui rend effectif, dès le 1er janvier 2008, l'accès au marché européen sans droits ni quotas pour les pays ayant conclu un accord intérimaire ou définitif.* En termes d'accès au marché, la situation correspond, pour les 35 pays signataires (voir annexe), à une amélioration de leurs opportunités, pour 33 PMA non-signataires, au maintien de leurs préférences "Tous sauf les Armes" et, pour 10 non-PMA, à l'application du SPG. Pour ces derniers, en raison des produits exportés (pétrole pour le Nigéria, le Gabon et le Congo) ou des volumes concernés (pour les pays du Pacifique), les conséquences économiques du passage au SPG s'avèrent limitées.

Dans les régions où, comme en Afrique de l'ouest ou en Afrique centrale, des accords individuels ont été signés, ***les accords intérimaires ne sont, par construction, qu'une première étape.*** Tous les accords conclus incluent l'engagement de poursuivre les négociations pour aboutir à un APE régional complet avant la fin 2008 (juin 2009 pour l'EAC). En Afrique de l'ouest, les négociations avec la Côte d'Ivoire et le Ghana ont par exemple été menées en impliquant largement les organisations et les autres partenaires régionaux pour faciliter la poursuite des négociations régionales à venir. Il n'y a donc dans ces accords intérimaires aucune volonté de diviser les régions, mais bien plutôt de répondre au mieux, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, à la situation délicate dans laquelle certains pays risquaient de se retrouver.

Annexe : Situation par région au 1^{er} janvier 2008

	Caraïbes	Afrique de l'Ouest	Afrique Centrale	Afrique de l'Est (EAC)	Afrique orientale et australe (ESA)	Afrique australe	Pacifique
Signataires (en gras: PMA)	Antigua & Barb, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Rep. Dom., Grenade, Guyane, Haïti, Jamaïque, St Kitts & Nevis, St Lucie, St Vinc & Gren, Suriname, Trinité & Tob.	Côte d'Ivoire, Ghana	Cameroun	Burundi , Kenya, Ouganda , Rwanda , Tanzanie	Seychelles, Zimbabwe, Maurice, Comores , Madagascar	Botswana, Lesotho , Swaziland, Namibie, Mozambique (5)	Fidji, PNG
Non-signataires (en gras: non PMA)		Bénin, Burkina, Cap Vert, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria , Sénégal, Sierra Leone, Togo	Centrafrique, Congo Brazza , Gabon , Guinée équat., RDC, Sao Tomé, Tchad	P.m.: initialement en négociations dans le cadre ESA	Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Malawi, Somalie, Soudan, Zambie	Afrique du Sud (TDCA), Angola	Iles Cook , Iles Salomon, Kiribati, Marshall , Micronésie , Nauru , Niue , Palau , Samoa, Tonga , Timor, Tuvalu, Vanuatu (13)