

**Quel dialogue pour sortir les négociations APE de
l'impasse ?¹**

¹ Par **Achille BASSILEKIN** (Les vues ici exprimées n'engagent pas le Secrétariat Général ACP)

Contexte

Face à la situation d'impasse dans laquelle se trouvent aujourd'hui les négociations APE amorcées en 2002, force est de constater que le chemin reste long à parcourir pour les régions qui ne les ont pas encore finalisé, au regard des points de divergence qui se sont progressivement cristallisés. L'architecture des APE et leur contenu doivent, du point de vue des pays ACP, et au regard de leurs vulnérabilités intrinsèques, être des catalyseurs de leur développement tout en prenant en compte leurs besoins et contraintes. Certains négociateurs ACP sont d'avis que le fil conducteur de l'approche européenne des APE a été axé sur le démantèlement de toutes les restrictions et obstacles au libre-échange dans la conduite de ces négociations. Ce qui a conduit à croire que la partie européenne a davantage articulé les négociations dans l'optique d'extraire le maximum de concessions économiques et commerciales sous le couvert de la compatibilité avec les règles de l'OMC.

Un dialogue de sourds s'est progressivement installé entre les entités négociatrices ACP et la partie européenne, alimenté particulièrement par un manque de flexibilité, la partie ACP n'ayant d'alternative que d'appeler à un dialogue de niveau politique pour aller de l'avant.

Il est apparu, à la suite de la réunion du Conseil des ministres des Affaires Etrangères/ commerce de l'Union Européenne tenue le vendredi 10 septembre 2010 une volonté commune de donner à la Commission plus de flexibilité pour sortir de l'enlisement ces négociations. A ce sujet, plusieurs facteurs semblent désormais créer les conditions de cette recherche de flexibilité.

- L'impatience grandissante d'une partie des membres de l'Union européenne: certains des 27 membres de l'Union estiment que la jouissance par certains pays ACP de l'accès au marché en vertu du règlement 1528/2007 pris le 20 Décembre 2007 pourrait à tout moment être remis en cause devant l'OMC et il conviendrait de suspendre son application ;
- Le peu d'empressement de nombreux pays ACP qui ne trouvent pas de justification à s'engager dans des APE qui vont altérer leurs droits et imposer en retour des obligations plus contraignantes et économiquement moins significatives que celles dont ils jouissent au titre des règles de l'OMC (cas des PMA) ou tout au moins du schéma de l'initiative « Tout sauf les Armes ». Pour ces pays là, une absence d'APE vaut mieux que des accords mal ficelés et de nature à ralentir leur marche dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement ainsi que leurs processus d'intégration régionale;
- Les contraintes et difficultés de mise en œuvre rencontrées par la seule région ACP qui a signé un APE complet ;

- La volonté de l'Union Européenne de renforcer son partenariat avec l'Afrique dans le nouveau contexte d'intensification de la compétition globale pour l'accès aux matières premières. Dès lors, il importe de soigner le partenariat avec l'Afrique et cela passe par une rencontre couronnée de succès lors du prochain Sommet UE-Afrique de Lybie.

Pour sortir ces négociations de leur enlisement, il faut d'abord restaurer la confiance entre les négociateurs ACP et leurs homologues européens et jeter ainsi les bases de la convergence autour d'un socle commun de questions. Il est donc impératif de sortir de la logique d'échange improductif de Mémoires sur les questions contentieuses entre les protagonistes (La position commune de la Commission de l'Union Africaine et des Communautés Economiques Régionales (CER) sur les APE présentée lors de la réunion du collège des commissaires de l'UE et l'UA tenue le 8 juin 2010 à Addis-Abeba a fait l'objet le 20 juillet 2010 d'une réponse sans équivoque de la Commission européenne et la partie africaine serait sur le point de transmettre une nouvelle soumission) pour aller de l'avant.

Les chapitres relatifs au commerce des marchandises et au développement sont deux des principales matières sur lesquels toutes les régions ACP et la Commission ont à ce jour négocié. Il importerait donc d'aplanir les divergences autour de ce socle commun avant d'engager sereinement la poursuite de ces négociations.

En bâtissant autour de ce dénominateur commun à l'ensemble des régions ACP, l'objectif de cette analyse est donc de verser au débat un ensemble d'options et de scénarios que la partie ACP pourrait discuter lors de sa réunion technique de hauts fonctionnaires et les porter à maturation pour les injecter dans la réunion ministérielle ACP. Les Ministres ACP décideront donc de la méthodologie et de l'approche qui conviendrait pour leur soumission à la partie européenne le 22 Octobre 2010. Il est par ailleurs attendu de la Commission qu'elle rende publique vers la fin de l'année une nouvelle communication visant à relancer les APE et il est à espérer que les éléments du dialogue franc et constructif du CMCM ACP-UE du 22 octobre soient reflétés dans ce document.

Pour mener un dialogue franc, il conviendrait donc d'examiner le statut des questions contentieuses (I) en les abordant dans un angle de dialogue constructif avec la partie européenne, de cerner les aspects relatifs à la mise en œuvre pour faire tenir aux APE leur promesse de véhicule du développement (II), et enfin, les éléments de stratégie pour faire avancer le débat des APE lors du CMCM (III).

I. Statut des questions contentieuses : état et dynamique

Les questions litigieuses ici listées ne sont pas exhaustives car nous ne retenons pour cette analyse que celles qui sont communes à toutes les régions en les catégorisant dans une approche qui permette d'engager une discussion féconde avec la partie européenne pour y trouver des voies de sortie. Il faudra donc démêler trois types de questions :

A. Questions présentées par des régions ACP comme potentiellement contraires ou violant l'esprit de certaines dispositions du droit de l'OMC

La clause de la nation la plus favorisée (NPF)

Reprise dans tous les APE (complet et intérimaires), la clause de la Nation la Plus Favorisée contrevient à l'esprit de la clause d'habilitation qui ne fait pas obligation à un pays en développement d'étendre à un partenaire développé les mêmes concessions que celles qu'il accorde à un autre partenaire commercial considéré comme pays en développement. Elle porte potentiellement atteinte au développement de relations commerciales et économiques entre les pays ACP et les pays émergents, limite la diversification des partenaires commerciaux des pays ACP dans un environnement économique en perpétuelle mutation.

La partie européenne estime que si elle offre l'accès libre en franchise de droit et sans limitation de contingent dans le cadre des APE tout en acceptant que pour des raisons de développement, la partie ACP exclue une partie significative de son commerce, alors l'UE ne poursuit pas de logique commerciale dans les APE. Elle réitère par ailleurs qu'elle ne comprend pas pourquoi les pays ACP restaient disposés à entretenir une logique commerciale avec les économies émergentes et que la clause NPF n'exclut nullement la possibilité pour les pays en développement de conclure des accords commerciaux préférentiels, ce d'autant plus que plusieurs pays en développement membres de l'OMC l'ont fait. La partie européenne a indiqué sa disponibilité à rechercher la solution la plus appropriée avec chacune des régions.

L'une des réalités en prendre en compte est le niveau de tarifs NPF généralement bas de l'UE et la prolifération d'accords de libre échange auxquels est partie l'UE et qui n'incluent pas la clause NPF. Par exemple, il nous a été rapporté que l'Accord de Libre échange Mexique-UE dans lequel le Mexique est invité à ne libéraliser que 54.1% ne comporte pas de clause NPF bien qu'il soit un ALE plus asymétrique que celui que la CE offre à travers les APE à plusieurs régions ACP. Ainsi par exemple, pour une région comme EAC où quatre des cinq membres sont des PMA, il serait difficilement soutenable de maintenir la clause NPF. Le critère de la présence au moins de la moitié des membres PMA dans une configuration économique régionale peut être explorée pour retenir ou non la clause NPF.

Eléments de recommandation:

Au vu de ce qui précède, on pourrait retenir le principe de l'abolition de la clause NPF au regard de son caractère contre-productif pour les perspectives de développement immédiat de la majorité des régions ACP étant donné qu'elle limite leur espace de manœuvre politique et ne tient pas compte de leurs vulnérabilités intrinsèques ;

La modification de la liste de concessions tarifaires

Force est de constater que si cette option est prévue par le droit de l'OMC (Article XXVIII du GATT 1994) qui autorise un pays à modifier les listes d'engagement tarifaire après négociation ou en contrepartie d'une compensation, cette option est figée dans les APE par la clause dite de « statu quo » qui vise à s'assurer qu'après l'entrée en vigueur d'un APE, les parties soit n'appliqueront pas de nouveaux droits ; soit ne renforceront pas ceux qui existent déjà ; soit ne rétabliront pas ceux qui ont été éliminés.

Mais dans sa réponse du 20 juillet 2010 à la position africaine sur les questions contentieuses, la partie européenne affirme que l'Article XXVIII est également applicable aux APE, à la condition que les futures modifications de tarifs fassent l'objet d'un examen conjoint ACP-UE, au cas par cas, étant entendu que toute modification ultérieure de liste de concession ne devrait pas porter atteinte à la compatibilité avec l'OMC.

La compatibilité à laquelle fait allusion la Commission devrait plutôt la conduire à restituer dans son intégralité le recours par les pays ACP à cet instrument prévu par le droit de l'OMC qui devrait être la règle et non l'exception.

Elément de recommandation :

Il importe d'intégrer dans tous les APE les dispositions relatives à la modification de la liste de concessions tarifaires permettant à un pays dont un secteur d'activité ou de production expérimente des difficultés d'y faire face en modifiant chaque fois nécessaire.

Les Taxes à l'exportation

Nulle part dans le droit de l'OMC ne figure explicitement l'interdiction du recours aux taxes d'exportation car chaque pays membre, en fonction de ses priorités de développement et de sa politique économique et commerciale peut y recourir. L'histoire économique et commerciale classique et contemporaine recèle de nombreux cas où des pays ont eu recours aux taxes à l'exportation pour stimuler le processus de transformation locale et de rajout de la valeur aux produits bruts avant leur exportation, favorisant ainsi le transfert de technologies, la création d'emplois et la diversification en développant des filières intégrées.

Le principe dans tous les APE, tel que voulu par la partie européenne, est d'interdire l'application de taxes à l'exportation. En adoptant cette position, la Commission reste conforme à l'esprit de son Initiative sur les matières premières adoptée en novembre 2008 qui consiste à démanteler toutes les restrictions au niveau bilatéral et multilatéral qui pourraient entraver son approvisionnement en matières premières.

Pour les pays ACP, la renonciation aux taxes à l'exportation n'est pas acceptable car ces taxes contribuent partout où elles sont appliquées, à renforcer leurs revenus et à la création des emplois. Par ailleurs, le Secrétariat de l'OMC a publié en 2004 une étude : « *the Role of Export Taxes in the field of primary commodities* » qui souligne le caractère totalement légal des taxes à l'exportation.

Par conséquent, cette abolition des taxes à l'exportation réclamée par la Commission européenne n'est ni fondée juridiquement, ni économiquement bénéfique pour les pays ACP.

Elément de recommandation :

Il revient fondamentalement aux entités négociatrices ACP de décider souverainement du retrait des taxes à l'exportation dans les APE.

B. Questions litigieuses faisant l'objet d'un acquis dans un APE et dont l'extension est requise aux autres APE pour la promotion des intérêts ACP

La Clause de révision

Elle prévoit dans l'APE UE-CARIFORUM une remise à plat de l'Accord tous les cinq ans n'a pas été étendue à tous les autres APE en chantier. Car il s'agit d'une clause visant la révision des obligations existantes au vu de leurs conséquences sur les échanges commerciaux pour ainsi corriger les déficiences observées et permettre aux deux partenaires de tirer des avantages similaires et en rapport avec leurs capacités autour de l'accord négocié.

Elément de recommandation :

La clause de révision insérée dans les APE permettrait aux pays ACP de mieux évaluer la contribution des APE à leur dynamique de développement sur la base de critères de développement que détermineront les entités négociatrices.

La clause de sécurité alimentaire

Il est apparu que pendant que certains APE sont nantis d'une clause de sécurité alimentaire permettant à un pays de prendre des mesures ponctuelles pour répondre aux impératifs de sécurité alimentaire de sa population, d'autres n'en disposent pas.

Elément de recommandation :

Une harmonisation est absolument nécessaire étant donné la structure agricole de plusieurs pays ACP et des risques induits par les crises alimentaires dont plusieurs pays ACP sont ponctuellement l'objet.

La protection des industries naissantes

Si dans certains APE, des dispositions existent pour que des mesures visant la protection des industries naissantes mais aussi celles établies de longue date puissent être activées à tout moment de la vie de celles-ci, certains APE ont limité cette activation à une durée maximale de 15 ans après le début de la mise en œuvre de l'APE.

Elément de recommandation :

Cette disposition est capitale car il importe de donner aux pays ACP la capacité juridique de pouvoir encadrer le développement et l'essor des industries infantiles afin de jeter les bases de l'industrialisation progressive de leurs pays, principal facteur d'accroissement de la richesse.

Le démantèlement des subventions agricoles

Certains APE contiennent des dispositions envisageant l'élimination des subventions agricoles, notamment à l'exportation alors que d'autres n'en sont pas nantis.

Elément de recommandation :

Il importe d'élargir cette disposition à tous les APE et que l'UE s'engage à faire disparaître ses subventions agricoles à l'exportation conformément aux règles multilatérales.

C. Questions qui rompent l'équilibre des droits et obligations des pays ACP dans les APE et sapent les bases du partenariat au développement.

Il s'agit de questions qui rompent l'équilibre des droits et obligations des pays ACP dans les APE et dont on est fondé à croire qu'elles ne s'inscrivent pas dans l'esprit du partenariat au développement qui a toujours été le fil conducteur de la relation entre le Groupe ACP et l'Europe.

Les prélèvements communautaires

Les prélèvements communautaires, de l'avis de la Commission, doivent être démantelés car ils s'inscrivent en contradiction avec l'esprit de l'Article XXIV du GATT. Ce qui peut être discuté car il n'existe aucune obligation légale d'éliminer ces prélèvements pour être conforme avec l'article XXIV du GATT, ce

qui revient à confirmer que les CER ACP qui les maintiennent ne sont pas dans l'illégalité.

Les APE sont-ils envisageables sans des institutions régionales ACP fortes, s'autofinçant, et capables de concevoir et mettre en œuvre des politiques communautaires visant l'atteinte d'un haut degré d'intégration? De manière récurrente, l'UE a demandé la suppression des prélèvements communautaires dans la foulée de la suppression des droits de douane. En l'absence de ces droits, la santé financière de plusieurs institutions ACP d'intégration régionale se trouve remise en cause. Il en va de même pour le financement des mécanismes régionaux.

Quand bien même la partie européenne serait disposée à rechercher des sources alternatives de financement à l'abolition des prélèvements communautaires, son réel engagement en faveur du développement et de l'intégration régionale devrait la conduire à être moins exigeante sur cette abolition. Car le démantèlement des prélèvements communautaires contrevient à l'objectif de faire des APE des instruments du renforcement de l'intégration régionale.

Élément de recommandation :

Il est dans l'intérêt de la partie européenne de procéder au renforcement des Communautés Economiques Régionales ACP qu'elle a entrepris de promouvoir comme des interlocuteurs directs et crédibles dans le cadre de ses nouvelles stratégies régionales de développement.

L'essentiel des échanges et les délais de libéralisation

Ces questions ne font pas l'objet d'une réglementation rigide dans le droit de l'OMC et encore moins d'un traitement homogène dans les APE, le volume des échanges et le pourcentage de lignes tarifaires pris en compte pour la définition de l'essentiel des échanges variant d'un APE à l'autre. C'est par ailleurs dans le même esprit que les délais de libéralisation varient également, chaque région présentant une structure économique et commerciale et une configuration de ses échanges spécifiques avec l'Union européenne.

Ce qui rend délicate cette question, c'est l'existence d'une armature de dispositions spécifiques en faveur des PMA dans le droit de l'OMC lorsque ceux-ci sont impliqués dans un Accord de Libre-échange selon les dispositions de l'Article XXIV et du processus d'examen tel que prévu par le nouveau mécanisme de transparence des Accords Commerciaux régionaux. Une récente analyse de ECDPM sur le sujet souligne que « les discussions avec la CE devraient par ailleurs mettre l'accent sur les moyens d'accorder aux PMA et aux pays vulnérables une flexibilité qui soit à la fois acceptable du point de vue politique et défendable au niveau de l'OMC ».

Mais nous sommes d'avis sur ce point que la partie européenne pourrait revoir sa grille d'analyse pour mieux qualifier le contenu du concept de l'essentiel des

échanges qui serve les priorités de développement des pays ACP et pour qu'il ne soit pas porté atteinte à cette recherche d'équilibre entre les droits et les obligations qui s'imposeront aux pays et régions ACP.

L'Accord de Libre échange Mexique-UE requiert du Mexique qu'il libéralise uniquement 54,1% des importations de l'UE. Cet ALE a été notifié dans le cadre de l'Article XXIV et jamais il n'a fait l'objet d'une remise en cause devant l'OMC au motif de sa non-conformité avec les règles de l'Article XXIV du GATT s'agissant de l'essentiel des échanges. On note par ailleurs que les Accords de Coopération non- réciproques conclus en 1976/1977 entre la CEE et les 7 pays méditerranéens n'ont jamais exigé des pays méditerranéens une quelconque libéralisation. Mais ils ont fait l'objet d'une notification dans le cadre de l'Article XXIV du GATT et n'ont jamais été dénoncé comme violant la règle de l'essentiel des échanges.

Elément de recommandation :

Il est dans l'intérêt de la CE de tenir la promesse de faire des APE des instruments de stimulation des capacités commerciales des pays ACP, l'accès libre en franchise de droit et hors contingent qu'elle a faite aux pays ACP ne la contraignant pas à exiger un niveau d'ouverture très ambitieux qui asphyxierait ces économies faibles et vulnérables.

Les règles d'origine

La partie ACP a toujours été favorable à la formulation de règles d'origine communes pour toutes les entités négociatrices dans le cadre des travaux du Groupe d'Experts en charge des règles d'origine. Cette harmonisation s'étant révélée difficile du fait des spécificités de certaines régions, celles-ci ont néanmoins négocié des règles d'origine qui limitent le cumul tous ACP, lequel constituait un acquis et servait potentiellement de véhicule au renforcement des échanges intra-ACP.

Plusieurs négociateurs ACP sont d'avis que si les règles d'origine proposées par la partie européenne sont plus favorables que celles de Cotonou, elles ne favorisent pas le cumul tous ACP et ne sont pas asymétriques pour prendre en compte les différences de niveau de développement entre les pays ACP et l'UE.

Elément de recommandation :

La partie ACP doit continuer de solliciter de la partie européenne davantage de flexibilité sur le cumul et l'asymétrie qui sont critiques aussi bien pour le développement des pays ACP et du commerce intra-ACP que pour leurs échanges commerciaux avec l'UE.

II. Les questions associées à la mise en œuvre

Dans la lettre conjointe des deux commissaires Pielbags et De Gucht adressée le 6 Septembre 2010 au Ministre belge des Affaires étrangères en vue de la réunion du Conseil des ministres des affaires étrangères/ commerce tenue le vendredi 10 septembre 2010, il est indiqué que la mise en œuvre de l'APE CARIFORUM-UE n'a pas encore effectivement démarré. Cela est-il dû aux difficultés rencontrées par la région ou à la lenteur du déclenchement des mécanismes devant générer sa mise en œuvre effective ? Tout ceci reste à éclaircir et le rapport que présentera le CARIFORUM lors des réunions de Bruxelles permettra de prendre la pleine mesure de la situation.

Les Etats ACP ont dans leur Déclaration ministérielle sur les APE adoptée à Ouagadougou réitéré leur demande d'un appui au développement adéquat pour accompagner la mise en œuvre des engagements au titre des APE, en particulier l'amélioration de la compétitivité et des capacités de production des Etats et régions ACP. A cet effet, on a noté le développement dans certaines régions des programmes ou matrices des APE pour le développement dans l'optique de mobiliser des ressources additionnelles et toutes les régions ont été invitées à le faire. On relève une inquiétude grandissante dans certaines régions comme celle de l'Afrique de l'Ouest où des instruments comme le PAPED rencontrent des difficultés quant à la capacité de l'UE à fournir des ressources nouvelles ou additionnelles pour répondre à leurs besoins et attentes légitimes.

Il est à réitérer que des critères de développement à l'aune desquels sera jugée la pertinence de la contribution des APE au développement existent et le débat avec les ministres de l'UE en charge du développement qui vont participer à la rencontre du 22 Octobre constitue la tribune la plus appropriée pour présenter ces préoccupations.

Et c'est en ayant une lecture consensuelle de ces préoccupations qu'on pourrait faire tenir aux APE leurs promesses d'instrument de développement. Dans le Rapport Final du processus de consultation publique entrepris par la Commission européenne sur la *Future politique commerciale de l'UE* publié en Septembre 2010, et qui faisait suite à la publication par la Commission de son Document intitulé « Europe 2020 » le 3 Mars 2010, les arguments développés par la partie ACP ont été retenus dans la section traitant des Relations avec les pays tiers. Il est indiqué en page 42 que « l'UE doit montrer un certain degré de flexibilité et ne doit pas généralement interpréter les règles de l'OMC pour soustraire des engagements d'accès au marché ...Le sentiment des partenaires est que les APE ont porté atteinte à la cohésion du Groupe ACP en tant que groupe mais également au processus d'intégration régionale ».

Eléments de recommandation :

Les bénéfices qui doivent être tirés de la mise en œuvre des APE doivent se manifester dans la construction et le renforcement des capacités d'offre et de compétitivité des économies des pays ACP. Les disciplines des APE doivent

inclure la mise en place de programmes d'assistance et d'investissements massifs afin de stimuler également l'intégration régionale et faire des APE de véritables vecteurs de développement.

III. Eléments de stratégie pour préparer le CMCM

La partie ACP dispose d'une réelle marge de manœuvre pour faire avancer ses préoccupations dans les APE dans la perspective du dialogue de haut niveau qui se tiendra le 22 Octobre 2010 à l'occasion du CMCM UE-ACP.

Les Commissaires Pielbags et Karel de Gucht ont été chargés le 10 Septembre 2010 à l'issue d'un Conseil extraordinaire de l'UE ayant réuni les ministres des Affaires étrangères et ceux du Commerce de l'UE de développer un « Document de Réflexion ». Ce document interne détaillera les propositions de voie à suivre par l'UE sur les APE que discuteront les ministres du commerce et du développement dans la matinée du 22 Octobre avant de rencontrer les ministres ACP dans l'après midi. Il faut signaler que le CMCM ne constitue pas une enceinte de négociation mais représente une tribune idéale où les pays ACP peuvent faire avancer leurs préoccupations structurées dans un message politique fort et cohérent.

Pour permettre à la partie ACP d'avoir une discussion fructueuse et bien articulée avec les Ministres de l'UE ainsi que les deux commissaires dans l'après midi du 22 octobre, il est suggéré :

- *Aux hauts fonctionnaires ACP d'examiner en profondeur un certain nombre de questions et de proposer des recommandations concises à leurs ministres en vue du CMCM notamment : les conséquences d'une éventuelle non-adhésion par les CER aux nouvelles date-butaires qui seront contenues dans la communication sur les APE que rendra publique la Commission européenne vers fin 2010 ; le paquet de concessions concrètes que les régions attendent de la commission pour relancer pleinement les négociations ; si la partie européenne venait à retirer le règlement 1528/2007 du 20 Décembre 2007, quelles en seraient les conséquences économiques et commerciales pour les pays ACP et quelles alternatives peut-on négocier avec la commission?*
- *De mettre sur pied un **groupe de contact** constitué de quelques ambassadeurs ACP qui iraient à la rencontre de certains de leurs homologues de l'Union Européenne pour les mieux les sensibiliser à nos préoccupations avant le dialogue conjoint sur les APE du 22 octobre. Certains Etats membres comme la France, la Finlande, Suède, le Danemark, et l'Irlande auraient des positions moins rigides que d'autres Etats de membres et auraient appelé le 10 Septembre à un dialogue plus soutenu, à plus de flexibilité de la part de la Commission envers les pays ACP.*

- *De désigner des porte-paroles ACP pour donner du tonus aux positions ACP sur les APE lors du CMCM selon que l'on traitera des questions contentieuses, des problèmes de développement, ou des problèmes de mise en œuvre. Ces modalités seraient définies par le CMC ACP.*
 - *De soumettre un projet de communiqué conjoint à la partie européenne ou d'explorer la possibilité d'une conférence de presse conjointe sur les APE qui pourraient sanctionner l'issue des travaux.*
-