

**Réunion Publique du Groupe de Travail
"UE-Afrique" sur le thème:**

« *Les Accords de Partenariat Economique et leurs enjeux pour l'intégration régionale en Afrique* »

Communication d'**Achille BASSILEKIN**
Représentant du Secrétariat
du Groupe des Etats ACP

Jeudi 19 septembre 2013

*Délégation Permanente de la Bretagne
14 Rond-Point Schuman
1040 Bruxelles*

Je voudrais à l'entame de mon intervention vous exprimer notre appréciation pour l'invitation qui nous a été adressée à participer à cette réunion publique sur la thématique des « **Accords de Partenariat Economique et leurs enjeux pour l'intégration régionale africaine** ».

L'utilité de ce type de rencontres à l'occasion desquelles on peut débattre librement et jeter une lumière crue sur une question aussi critique, au cœur de la relation actuelle et future entre l'Afrique et l'Europe, deux continents que rapprochent non seulement la géographie mais aussi l'histoire, en quête d'une relation économique et commerciale ajustée aux impératifs de notre temps n'est pas à démontrer.

Vous conviendrez avec moi que le sujet est passionnant et il nous sera difficile de faire justice à cet intitulé dans le temps qui nous est imparti surtout quand il s'agit de répondre de façon compréhensive à l'ensemble des questions que la modératrice m'a adressées pour cadrer mon intervention.

Parmi les questions auxquelles je dois répondre figure en bonne place :

- les raisons du blocage actuel des négociations et comment en sortir de façon constructive ?
- Doit-on revoir le mandat des négociations et dans quel sens ?
- Les inquiétudes relatives aux impacts des APE sur l'intégration sont-elles justifiées ou non et quels efforts les pays africains devraient-ils faire pour harmoniser davantage leurs politiques au niveau régional ?
- Les négociations doivent-elles être perçues comme un nouveau point de départ ou non de la relation de coopération entre l'Afrique et l'Union Européenne ?

I. Les négociations APE, nouveau point de départ de la coopération ACP-UE ?

Je considère que les APE sont un nouvel habillage juridique d'une relation économique et commerciale séculaire entre l'Afrique et l'Europe dont la proximité géographique et les liens historiques entre les deux continents servent de socle.

Je vais emprunter à l'histoire récente trois faits pour illustrer mon hypothèse accreditant que les APE sont un habillage juridique de la relation commerciale UE Afrique dictée par les impératifs de notre temps:

D'abord : **la création de l'OMC** en 1995 à Marrakech où toutes les parties prenantes s'engagent à lever tous les obstacles à l'expansion planétaire des échanges

- Les pays membres des communautés et les pays membres du Groupe ACP s'engagent à lever toutes les restrictions au développement des échanges commerciaux et, à l'accroissement de ces échanges. L'Europe ainsi que les trois autres membres de la quadrilatérale (Etats-Unis, Canada, Japon, qui à l'époque représentent près de 70% du Commerce mondial) sont les vecteurs, les promoteurs de l'expansion de la libéralisation commerciale.

2^{ème} fait : Les prescriptions du Livre Vert commandé par la Commission Européenne à un Groupe d'Universitaires européens en 1996 invités à plancher sur la relation ACP-UE. Le titre de leur travail est évocateur « **Les Relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle : Défis et options pour un nouveau partenariat** »

- En page 164, il est écrit : « La période coloniale et postcoloniale est révolue et l'environnement international désormais politiquement plus ouvert doit permettre d'établir de manière moins ambiguë les responsabilités de chaque partenaire ».

Cette assertion se fonde sur le recul de la performance commerciale des pays ACP quant à leurs parts de marché sur le marché communautaire ; non seulement ils n'ont pas pu conserver leurs chiffres de 1975, année de création du Groupe ACP mais en 1995 année de création de l'OMC, ils sont supplantés par des pays qui ne bénéficiaient pas du schéma de préférences commerciales de Lomé.

Mais les préférences ont eu pour effet, entretemps, de figer la diversification de l'offre de nombreux pays africains qui ont axé l'essentiel

de leur production autour de produits couverts par ces préférences ; mais surtout il en a également résulté un renforcement de la dépendance commerciale *vis-à-vis* de l'Europe qui captait 60% des exportations africaines.

Parmi les options stratégiques proposées dans ledit **Livre vert**, il est recommandé le morcellement du Groupe ACP en blocs commerciaux régionaux et la conclusion d'accords commerciaux distincts avec ces entités pour répondre aux spécificités de chacune de ces régions. C'est de cette approche que naît le concept d'Accords de Partenariat Economiques Régionaux qui va rester le fil conducteur de l'approche européenne des négociations APE.

3^{ème} fait : La gestation du volet économique et commercial de l'Accord de Cotonou

- Les négociateurs du futur Accord de Cotonou à partir de 1997, quand est amorcé le processus de réflexion sur l'instrument qui succéderait aux Accords de Lomé finissent par convenir que, si tant est-il qu'il faut renforcer la coopération commerciale ACP-UE, celle-ci doit faciliter une intégration harmonieuse des pays ACP dans l'économie mondiale.
- Désormais, le but ultime de la coopération économique et commerciale est de permettre aux Etats ACP de « participer pleinement au commerce international... de répondre aux défis de la mondialisation et de s'adapter aux nouvelles conditions du commerce international, facilitant ainsi leur transition vers l'économie mondiale libéralisée » (Art. 34 et 25 de l'APC).

Le chantier des APE doit donc servir :

- à jeter les bases d'un régime commercial non dérogoire aux règles de l'OMC, en finir avec les dérogations négociées systématiquement devant le Conseil des marchandises ;
- faciliter la transformation économique et commerciale des pays ACP pour qu'ils attirent davantage les investissements étrangers directs ;

- offrir des débouchés accrus aux exportations des pays ACP vers l'UE.
- Renforcer les schémas d'intégration régionale.

II. Evaluation politique des négociations APE

L'évaluation politique des négociations APE, côté ACP, nous est livrée par la Déclaration des Chefs d'Etat et de Gouvernement ACP adoptée par le 7^e Sommet des Chefs d'Etats et de gouvernement ACP de Décembre 2012 tenu à Sipopo (Malabo) en Guinée équatoriale.

A. Récapitulatif des problèmes

1. Les chefs d'Etats y déplorent le fait qu'après 10 années de négociations, le processus n'ait toujours pas produit les résultats souhaités. En effet, à ce jour, une seule région a conclu un APE complet et commencé sa mise en œuvre. Les autres ont conclu des accords intérimaires qu'ils ont signés ou paraphés uniquement parce qu'ils se devaient d'éviter une perturbation de leurs échanges dès décembre 2007, tout en s'engageant à mener à terme les négociations sur les questions en instance.

2. Plusieurs questions litigieuses, qui limitent considérablement la marge de manœuvre ou nuisent à l'équilibre des droits et des obligations dans les APE, n'ont pas encore été réglées et que les progrès réalisés dans ce domaine sont insatisfaisants. Afin de lever ces blocages et de faciliter la participation de l'ensemble de nos États, en particulier les PMA, au processus des APE, il conviendrait de mettre à profit toutes les flexibilités existantes pour assurer la prise en compte de nos intérêts et de nos préoccupations. Chaque fois que le potentiel des discussions au niveau technique sur les questions en instance est épuisé, les questions n'ayant pas de lien avec la compatibilité avec les règles de l'OMC doivent être exclues des négociations.

3. Les APE ont compromis les processus d'intégration régionale, en ce sens que, dans certaines de nos régions, les échanges avec l'Union européenne sont régis par différents régimes commerciaux. Ils réaffirment par conséquent que la consolidation de ces processus devrait primer sur tout

engagement de libéralisation des échanges souscrit dans le cadre du processus des APE. Il convient d'accorder aux régions dont la majorité des membres sont des PMA un statut équivalent à celui des PMA comme cela l'avait été laissé espéré par les négociateurs de la commission au début des négociations en 2002. À cet égard, la déclaration appelle à un examen plus approfondi de la proposition relative à un système commun et renforcé de préférences commerciales en faveur des pays les moins avancés (PMA) et des pays à faible revenu (PFR).

4. Afin d'éviter des répercussions négatives sur le tissu socioéconomique et la situation politique des États ACP, les leaders ACP appellent à l'intégration de mesures d'atténuation telles que des seuils de référence, un suivi, une modulation ou un réaménagement des listes d'engagements, ainsi que des mesures d'accompagnement dans le processus des APE.

5. La Déclaration demande la mise en place des ressources additionnelles et la nécessité de créer un fonds pour les APE, de façon à disposer de ressources spécifiquement réservées à cet effet et prévisibles au titre de la levée des contraintes liées à l'offre, du renforcement des capacités de production, de l'amélioration de la compétitivité et du financement des coûts d'ajustement liés aux APE.

6. Les Leaders sont préoccupés par l'adoption par l'Union européenne de nombreux règlements, législations et autres mesures non tarifaires qui constituent en réalité des obstacles techniques au commerce. La conclusion, avec des pays tiers, d'accords de libre-échange en vertu desquels la CE accorde des préférences qui affectent la compétitivité des produits d'exportation importants pour nos États constitue pour nous un sujet de préoccupation supplémentaire. Lors des négociations avec des tierces parties, l'UE devrait respecter ses engagements eu égard à la préservation des avantages accordés aux exportations ACP sur ses marchés. Les avantages tangibles des APE doivent être sauvegardés dans les accords de libre-échange dans lesquels sont impliqués des pays concurrents des États ACP. La CE devrait toujours consulter les ACP avant d'accorder des préférences, conformément aux articles pertinents de l'Accord de Cotonou.

Invitation est faite à l'UE d'assurer la cohérence de ses politiques en matière de développement, d'agriculture et de commerce, une notion fondamentale à laquelle elle est profondément attachée, et à veiller également à ce que les initiatives de développement qu'elle finance et les possibilités d'accès à ses marchés offertes aux Etats ACP ne soient pas réduites à néant ou vidées de leur substance par des mesures adoptées aux plans national ou international.

7. L'attitude de la CE consistant à exiger la mise en œuvre des accords intérimaires paraphés ou signés en 2007, alors que les négociations se poursuivent et que certains aspects de ces accords n'ont pas encore été réglés est une source de profonde préoccupation. L'UE est ainsi invitée à ne pas priver certains États ACP des avantages en termes d'accès aux marchés, qu'elle qu'en soit la raison. *[À cet égard, nous avons pris note du vote du Parlement européen sur la proposition d'amendement au règlement 1528/2007 relatif à l'accès aux marchés. Nous exhortons le Conseil de l'UE à adopter une position consistant à laisser les négociations se poursuivre sans imposer une limitation de temps, de façon à ce qu'elles débouchent sur un accord satisfaisant pour toutes les parties, dont la mise en œuvre résiste à l'épreuve du temps.]*

8. La Déclaration invite à l'introduction dans les APE de dispositions exécutoires et propices au développement, de façon à garantir une mise en œuvre bénéfique des accords déjà conclus. Et qu'une cohérence soit assurée entre les *programmes d'intégration régionale, les Accords de partenariat économique et les engagements souscrits dans le cadre du cycle de Doha, par le biais d'une coordination accrue entre les négociateurs dans ces trois domaines.*

9. Les APE doivent se fonder **sur les acquis des relations commerciales ACP-UE**, et dès lors aucun État ACP ne devrait se retrouver, à l'issue du processus des APE, dans une situation moins favorable que celle dont il jouissait dans le cadre des précédents arrangements commerciaux ACP-UE.

10. Par ailleurs, afin de cheminer vers la conclusion d'APE capables d'impulser le développement économique et social des pays ACP et

stimuler leur intégration régionale et compte tenu des difficultés rencontrées par le passé et du temps considérable requis pour organiser un Sommet extraordinaire des Chefs d'Etat et de gouvernement ACP-UE sur les APE, les Leaders ACP conviennent de mettre en place un panel de haut niveau chargé d'apporter aux négociations l'impulsion politique qui permettra de trouver des solutions aux questions litigieuses dont la non résolution a conduit à l'enlisement du processus de négociation. Le panel de haut niveau appuyé par sept (7) Experts provenant de chacune des configurations APE, sera composé de six (6) Chefs d'Etat et de Gouvernement, à savoir un (01) pour l'Union Africaine, un (01) pour le CARIFORUM, un (01) pour les Etats ACP du Forum du Pacifique et les (03) membres de la Troïka de l'Union européenne. Ce panel, dont la mission est de sortir le processus de l'impasse, devra s'employer à tenir sa première réunion à Bruxelles avant la fin de janvier 2013. Cette rencontre sera précédée d'une réunion des sept (07) experts régionaux ACP pour les APE auxquels se joindront également sept experts de la Commission européenne.

B. Quel dialogue pour sortir les négociations APE de l'impasse ?

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 postule l'idée que la partie européenne a davantage articulé ces 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.

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.

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. On peut identifier 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

1. 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.

Éléments 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 ;*

2. 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.

Élément 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.*

3. 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 l'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.

Élément 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

4. 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.

Élément 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.*

5. 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.

Élément 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.*

6. 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.

Élément 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.*

7. 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.

Élément 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.

8. 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 discutable 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.*

9. 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'UE.

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 d' 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.

Élément 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.*

10. 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.

Élément 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.*

Quid des questions associées à la mise en œuvre ?

Les Etats ACP continuent de faire de leur demande d'un appui adéquat pour la mise en œuvre des engagements au titre des APE, y compris l'amélioration de la compétitivité et des capacités de production des Etats et régions ACP des questions centrales de leur processus de négociations.

Dans cet esprit, certaines régions ont articulé des programmes ou matrices des APE pour le développement dans l'optique de mobiliser des ressources additionnelles. Il subsiste une inquiétude grandissante dans certaines régions comme celle de l'Afrique de l'Ouest où leur instrument d'Appui à l'APE pour le Développement (le PAPED) rencontre la réticence européenne à fournir des ressources nouvelles ou additionnelles pour répondre aux attentes des pays de la région.

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 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 ».

III. Négociations APE et intégration régionale en Afrique Centrale¹

A. Considérations générales

Onze ans après le lancement de la négociation APE, l'UE et l'AC ne sont pas encore parvenus à la signature d'un accord complet. Un seul pays de la région (le Cameroun) a signé le 15 janvier 2009 un accord d'étape centré sur le commerce des marchandises en prévoyant la poursuite des négociations sur le volet développement et commerce des services. La question du développement est au centre des divergences entre l'UE et l'AC. Il s'agit notamment de la question du financement du renforcement des capacités, la mise à niveau des entreprises de l'Afrique centrale, et le calcul de l'impact fiscal de l'APE en vue de la compensation des pertes générées par la mise en œuvre de l'APE. Au-delà des questions de développement, les modalités d'accès des marchandises et des services aux marchés de l'AC et de l'UE sont encore des sources de divergences notamment les questions du taux de libéralisation et la durée de la période de transition. Pour le commerce des services les discussions sur les offres respectives ont été ouvertes. Enfin, des discussions sur les questions connexes (mesures de sauvegardes, règles d'origine, règlement des différends, etc.) sont en cours.

L'AC fait face à l'UE en trainant des défis majeurs. Sa contrainte principale est sa faible intégration. Economiquement extravertie, insuffisamment dotée en matière d'infrastructures et politiquement instable du fait des conflits qui minent de nombreux pays, l'AC a beaucoup de mal à se donner une vision commune sur l'intégration et de s'entendre sur les coûts et avantages de l'intégration régionale.

¹ Lire Article de Jacob Kotcho Bongkwaha, « les effets systémiques de l'APE sur l'intégration régionale en Afrique centrale », Passerelles, ICSTD, Numéro 2, Volume 12, Août 2011

Les pays d'AC redoutent les impacts économiques négatifs de l'APE et la déstabilisation de l'intégration régionale que pourrait entraîner la mise en œuvre d'un APE prenant insuffisamment en compte leurs préoccupations de développement. Actuellement, le processus d'intégration régionale en Afrique Centrale est dans une phase d'harmonisation des deux dynamiques d'intégration parallèles portées par la CEMAC et la CEEAC. Cet exercice exige l'harmonisation des lois et règlements ainsi que des politiques (et leurs instruments) entre les pays membres des deux espaces. La signature d'un accord de libre échange par l'une des deux institutions ou par quelques pays membres de l'une ou l'autre, pourrait avoir une incidence déstabilisatrice sur ce processus d'harmonisation. Quelles sont donc les questions systémiques de fonds qui en découlent ?

B. Questions systémiques

Deux processus d'intégration se chevauchent en AC. Il y a d'une part la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) qui est une union douanière et monétaire, créée en 1996 à N'djamena au Tchad, pour succéder à l'UDEAC créée à Brazzaville en 1964. Et d'autre part, la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) créée en 1983 à Libreville au Gabon et entrée en vigueur en 1984. Cette dernière est encore au stade de mise en place de la ZLE, et qui s'inscrit dans le plan de construction du marché commun africain. *La CEEAC est une région, au sens du traité d'Abuja et est reconnue comme telle par l'Union africaine. La CEMAC est quant à elle une sous région dont les Membres composent, avec d'autres, la CEEAC.*

Les pays de la CEMAC ont en commun l'utilisation d'une monnaie unique (le Franc CFA) et disposent d'un tarif extérieur commun (TEC) dont l'application n'est pas encore rigoureusement respectée par tous les pays de la sous région. Malgré des directives politiques prescrivant la libre circulation des personnes au sein de l'espace, celle-ci n'est effective qu'entre quelques pays, d'autres continuant d'exiger des visas aux ressortissants de la région. Mais une récente accélération intervenue en Août 2013 fixe au 1^{er} janvier 2014 l'entrée en vigueur de la libre circulation intégrale.

A ce jour, des politiques communautaires existent dans le domaine de la finance (banque et assurance). La communauté s'est dotée en outre d'un programme économique régional (PER) pour la période de 2010 à 2015, et des processus sont en cours pour l'harmonisation des instruments de politique, surtout commercial.

L'intégration des pays de la CEEAC est encore au stade de la définition d'un TEC. Ceci peut s'expliquer par le fait que plusieurs pays de cette communauté ont été minés par des conflits militaires. La CEEAC a ainsi consacré l'essentiel de ses ressources à gérer les problèmes de conflit et de sécurité au sein de la région

1 . L'APE et le défi de la consolidation de la ZLE CEEAC

Pour faire face aux difficultés rencontrées par les deux ZLE d'Afrique Centrale, les pays de la région ont fait le *choix politique* de fusionner les deux zones au profit de la CEEAC. Ce choix s'inscrit dans la dynamique de mise en œuvre du plan de Lagos dont l'objectif était de bâtir l'intégration africaine à partir des Communautés économiques régionales (CER). Logiquement, l'APE avec l'UE devrait être négocié par la CEEAC. Mais la configuration régionale retenue pour porter la négociation de l'APE est un mixte composé des pays Membres de la CEMAC et São Tomé-et-Príncipe et la RDC. Cette configuration ne correspond à aucun des regroupements régionaux existants et pose donc un défi pour la construction d'un marché commun en Afrique Centrale. Car la signature d'un accord de libre échange entre les pays engagés dans la négociation de l'APE en AC et l'UE pourrait contribuer à compliquer davantage l'intégration de ces pays dans la CEEAC, compte tenu du *sentiment d'exclusion* lié aux regroupements régionaux, et des effets négatifs de la superposition des ACR dans la région ACP.

En plus de leur appartenance commune à la CEMAC et à la CEEAC, la plupart des pays d'AC sont aussi Membres d'autres regroupements régionaux comme la CEN-SAD, le COMESA, la SADC et la CEA. Cela en rajoute à la situation déjà complexe des pays d'Afrique centrale et rend plus difficile l'élaboration et la mise en œuvre de politique de d'intégration cohérente.

a. L'harmonisation des politiques commerciales en AC

Au-delà de la construction d'une ZLE, l'union douanière se fonde sur l'harmonisation des politiques commerciales incluant la mise en place d'un tarif extérieur commun. Selon Mr Jacob Kotcho, l'analyse économique montre qu'il est plus judicieux d'harmoniser les politiques commerciales avant d'ériger la ZLE, ce qui ne correspond pas au schéma adopté en AC. Une étude menée en vue des négociations de l'APE en AC a ainsi révélé des « insuffisances dans l'application des dispositions communautaires en matière fiscal-douanière (la politique tarifaire, l'origine des marchandises, la valeur en douane notamment) » Cette étude a formulé des recommandations qui devraient guider les pays pour bien se rendre compte des engagements à prendre dans le cadre de l'APE en vue de l'harmonisation des instruments de politique commerciale.

Toutefois, trois problèmes majeurs se posent :

- Le premier porte sur la mobilisation des financements nécessaires pour la réalisation des infrastructures et des réformes en vue de l'harmonisation des pratiques et des politiques commerciales au sein de la CEEAC. Il s'agit en particulier de l'harmonisation du tarif extérieur des pays de la CEEAC, des procédures d'importations, des normes et des mesures SPS, la construction des infrastructures de contrôle de qualité et de transit des marchandises. L'analyse du profil tarifaire des pays d'AC montre que l'harmonisation du TEC va engendrer un effort de libéralisation pour les pays de la région en raison de la disparité des taux appliqués aux lignes tarifaires d'un pays à l'autre.
- Le second problème concerne l'extension des éléments de politique commerciale (droits de douane, règles d'origine, mesures de sauvegarde) qui seront mis en place dans les pays signataires de l'APE en AC aux autres pays de la CEEAC (l'Angola et le Burundi) qui sont engagés dans la négociation de l'APE dans d'autres régions. En effet, tout en étant Membres de la CEEAC, l'Angola négocie un APE dans une autre région négocie notamment la Southern Africa Development Community (SADC) alors que le Burundi le fait dans le cadre de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE).

- Le troisième porte en fin sur la superposition des régimes commerciaux avec l'UE au sein de la région. Avec l'entrée en vigueur d'un APE en AC, les pays signataires du traité instituant la CEEAC pourraient avoir un régime commercial différent pour la circulation des produits en provenance de l'UE au sein de cet espace. Dans un premier temps, cela ne posera pas de problème pour le Burundi et l'Angola, tant que le processus d'intégration de la zone CEEAC sera au stade de la ZLE. Mais, avec la création de l'union douanière CEEAC, ceci devrait poser un e problème majeur dans la mesure où la frontière économique de la région sera repoussée aux confins des autres unions douanières auxquelles appartiennent ces pays membres.

Ceci pourrait poser des contraintes juridiques qui ne sont peut-être pas suffisamment pris en compte dans le le traité instituant la CEEAC. Un pays A, membre de l'union douanière CEEAC , a-t-il le droit de restreindre la circulation d'un produit en provenance d'un pays B également membre de l'union douanière CEEAC, le produit en question provenant d'un troisième pays C, non membre de la CEEAC mais membre d'une autre union douanière à laquelle B appartient ? Presque toutes les régions africaines négociant un APE avec l'UE pourraient faire face à une telle contrainte une fois que tous les accords seront signés. Comment réconcilier dès lors l'objectif clamé de l'APE, instrument de consolidation de l'intégration régionale avec de telles réalités ?

b. L'impact potentiel de l'accord intérimaire du Cameroun sur la ZLE CEEAC

Le Cameroun est à la fois membre de l'union douanière CEMAC et de la ZLE CEEAC. L'APE du Cameroun prévoit le démantèlement des tarifs sur 80% de ses importations en provenance de l'UE sur une période de 15 ans. La mise en œuvre du démantèlement tarifaire risque de mettre à mal la libre circulation au sein de l'union douanière CEMAC. En raison des mesures de rétorsion que pourraient prendre les autres Etats membres envers le Cameroun pour la violation des dispositions de l'union à travers cet accord intérimaire que le Gouvernement vient de s'engager à ratifier pour sa pleine mise en œuvre.

Par rapport à la ZLE CEEAC, cet accord ne pose aucun problème de droit dans la mesure où les autres pays de la zone ont la latitude de maintenir des droits de douane sur les produits en provenance du Cameroun, mais non originaires de ce pays. Il en sera de même pour l'APE régional Afrique Central dont l'incidence sur les flux commerciaux des pays signataires vers l'Angola et le Burundi serait presque nulle. Toutefois, du fait de l'appartenance simultanée de tous les autres pays de la CEMAC à la CEEAC, sous quel régime les cinq autres pays de la CEMAC vont-ils traiter leurs importations en provenance du Cameroun ? Serait-ce sous l'union douanière CEMAC, ou sur la ZLE CEEAC ?

L'Accord de partenariat économique ne pourra être un catalyseur pour l'intégration régionale en AC que sous quelques conditions : (i) que l'APE s'étende à l'espace communautaire CEEAC au lieu du regroupement hybride actuel ; (ii) qu'il contribue à l'achèvement rapide de la mise en place de l'union douanière CEEAC ; (iii) que des investissements appropriés soient faits pour le renforcement des capacités de mise en œuvre des instruments de politique commerciale au sein de la CEEAC ; (iv) que les engagements de libéralisation que prendront les pays de la CEEAC tiennent compte de leurs niveaux de d'intégration économique et commerciale.

IV. Conclusions

Pour conclure, il faut signaler que, plusieurs pays africains se sont retrouvés à négocier les APE dans le cadre de configurations régionales qui dans certains cas étaient créées de toutes pièces, ne coïncidant pas avec les entités ou Communautés Economiques Régionales définies par le Traité d'Abuja lequel jette les bases d'une future communauté Economique Africaine et d'un Marché Commun Africain. Le chantier d'Une Zone de Libre échange continentale a été lancé par le Sommet de l'Union Africaine de Janvier 2012.

En Afrique Centrale, en Afrique de l'Est et en Afrique Australe, de nouvelles entités commerciales créées pour les besoins de négociation des APE sont nées. Celles-ci sont venues se greffer sur les entités historiques d'intégration régionales, devenant une source de mobilisation de ressources humaines, financières et ralentissant le processus de

convergence vers l'avènement de zones de libre échange ou contrariant l'agenda d'Union douanières. Il faut également rappeler que certaines entités répondaient à l'exigence de l'UE d'entamer des négociations avec des entités économiques et commerciales viables. Dans cette perspective, il a fallu par endroits ajouter ou retrancher des pays à des Communautés Economiques Régionales existantes en place pour répondre aux exigences européennes.

Avec l'enlisement des négociations du cycle de Doha APE et de l'impossibilité à ce jour de se doter de règles plus claires et plus précises relatives aux Accords Commerciaux Régionaux sur le plan multilatéral, comment définir les critères de compatibilité de ces accords sans se fier à la coutume ? Que signifie réellement le concept de compatibilité ? L'UE est fondée à exiger le démantèlement des taxes à l'exportation et un seuil de libéralisation à 80% mais comment gérer à court et à moyen terme la question de la stabilisation des revenus des Etats africains insuffisamment préparés à la mise en œuvre des APE ?

Comment réagit la commission de l'UE face à l'invitation qui lui est faite par les Etats membres et le Parlement d'assurer plus de cohérence entre ses politiques de commerce et de développement ? Comment agir face aux américains qui menacent de retirer le schéma préférentiel AGOA aux pays africains signataires des APE s'ils ne leur étendaient pas les mêmes concessions commerciales que celles consenties aux Européens ?

A l'instar de nombreux négociateurs africains réunis en juillet 2013 à Libreville pour faire le point sur les APE, nous recommandons l'observation d'une pause générale pour attendre les orientations politiques sur les APE qui résulteront du prochain Sommet UE-Afrique d'Avril 2014 à Bruxelles. Cette concertation politique tant demandée par l'Afrique depuis le Sommet de Lisbonne en 2007, amplifiée à Tripoli en 2010 et reprise par les Chefs d'Etats ACP en décembre 2012 à Malabo doit enfin se tenir. Ce sera enfin l'opportunité de revisiter ensemble le mandat des négociations en tenant compte des profondes mutations intervenues dans l'arène économique et commerciale globale pour raffermir le partenariat séculaire entre l'Afrique et l'Europe.