

Les préoccupations d'Oxfam International concernant les APE intérimaires

7 décembre 2007

Résumé

Ces deux dernières semaines, un certain nombre d'« Accords de partenariat économique intérimaires » (APE intérimaire) ont été paraphés par la Commission européenne (CE) et un certain nombre de pays ACP¹. Ces accords ont été initiés par la CE afin de fournir un cadre légal pour la poursuite des préférences commerciales européennes en faveur des exportations des pays ACP malgré l'expiration, fin 2007, de la dérogation accordée au sein de l'OMC en vue du maintien du régime de l'accord de Partenariat ACP – UE (accord de Cotonou).

La fin des négociations approchant, la CE a constamment ignoré les propositions d'alternatives ainsi que les demandes de prolongation des délais de négociation. Elle a, au contraire, menacé de relever les droits de douane au 1^{er} janvier 2008 sur les exportations de tout pays ACP qui n'aurait pas paraphé d'accord intérimaire. L'Union européenne a ainsi exercé une pression inacceptable sur les négociateurs et gouvernements des pays ACP. En conséquence, beaucoup de pays ACP, en particulier ceux dont le commerce avec l'UE est important, ont été contraints de réduire leurs attentes vis à vis des APE et de conclure, dans la hâte, un accord qui leur garantirait un accès continu au marché européen. **Du fait de cette approche, beaucoup de ces accords intérimaires ont été négociés dans la précipitation et seules quelques dispositions ont été véritablement négociées.**

Le champ d'application de ces accords est très large et leurs dispositions plus contraignantes que ce qui est requis dans le cadre de l'OMC. La structure de ces accords ainsi qu'un certain nombre des mesures qu'ils comportent, contrecarrent les objectifs initiaux des APE, les vidant ainsi de leurs promesses de développement. **Alors que la CE a décrit ces accords intérimaires comme des accords légers, peu contraignants et flexibles, les dispositions détaillées imposent un grand nombre d'obligations contraignantes pour les gouvernements ACP et exigent certaines réformes. La mise en œuvre des réformes et des provisions est souvent liée à des échéances précises. Le non-respect des termes des accords est susceptible d'entraîner des sanctions à travers un mécanisme de règlement des différends.**

Les pays ACP se sont engagés à libéraliser jusqu'à 97% des importations venant d'Europe, dans un délai, pour la majorité des produits, de 10 à 15 ans, ainsi qu'à geler les droits de douane dès le premier jour de mise en œuvre des accords. Les clauses de sauvegarde prévues ne permettent pas une protection adéquate des secteurs agricoles et des industries fragiles. Les marges de manœuvre en matière de politique commerciale sont littéralement éliminées. Par ailleurs, les pays ACP sont obligés de négocier des sujets comme les services ou les investissements, et ne peuvent accorder un traitement préférentiel à des pays tiers comme le Brésil ou la Chine. Alors qu'elle demande aux pays ACP un niveau très élevé de concessions, l'Union européenne, de son côté, ne prend aucun engagement contraignant sur des sujets clés tels que l'amélioration des règles d'origine, le traitement de la question des subventions ou l'augmentation de l'aide au développement.

¹ Au moment où cette analyse a été réalisée, des accords de ce type avaient été conclus avec cinq pays de la Communauté d'Afrique de l'Est (CEA), le Zimbabwe, les Seychelles, le Lesotho, le Swaziland, le Botswana, l'île Maurice, la Papouasie Nouvelle Guinée (PNG) et Fidji.

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

- D'arrêter d'exercer des pressions sur les pays ACP pour qu'ils paraphent des accords.
- De prendre des mesures en vue de garantir qu'aucun pays ACP ne sera affecté si un accord n'est pas paraphé avant fin décembre 2007. Ceci peut être fait soit en permettant à tous les pays ACP de bénéficier de la régulation, soit en accordant de manière provisoire le SPG+ à tous les pays ACP non PMA, comme l'a demandé le Nigeria.
- D'accepter de renégocier certains éléments clés des accords paraphés étant donné la précipitation avec laquelle ils ont été conclus.

Eléments d'importance majeure pour le développement

Ci-dessous figurent les éléments qu'Oxfam International considère comme essentiels pour le développement. Nous recommandons que ces mesures soient renégociées de manière urgente.

1. Champ d'application et rythme de l'ouverture des marchés des pays ACP

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

Par exemple :

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

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

- Dans les textes de la SADC et de la Papouasie Nouvelle Guinée (PNG), la clause exige que tous les droits de douane sur les produits soumis à libéralisation soient gelés, que cette libéralisation se fasse immédiatement ou dans 20 ans. Cela empêchera ainsi

les pays d'utiliser les flexibilités possibles en matière de droits de douane autorisées par leurs engagements de libéralisation.

- Dans le cas des textes de la CEA et de ESA, la clause est encore plus stricte vu qu'elle gèle les droits de douane sur tout le commerce entre les parties, *que ces produits soient soumis à libéralisation ou pas*. Ainsi, même si un produit fait partie d'une liste d'exclusion, les droits de douanes sur ce produit ne peuvent être relevés après l'entrée en vigueur de l'accord.

La CE a insisté également sur la suppression des **taxes à l'exportation**. Ces taxes ont été utilisées pour augmenter les revenus des pays en développement à travers le monde, et ont constitué plus de 20% des revenus des gouvernements au Burundi, au Sri Lanka, au Mexique, en Ethiopie et en Guinée². Les APE intérimaires exigent l'élimination des taxes à l'exportation (PNG) ou interdisent l'introduction de nouvelles taxes (CEA, SADC) avec quelques exceptions limitées.

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

L'UE insiste pour les éliminer ces taxes dans le cadre du cycle de Doha, mais les pays en développement n'ont pas accepté. L'insistance de la CE sur l'inclusion d'une clause dans les APE est une ligne rouge pour la Namibie. C'est une des raisons principales pour laquelle ce pays n'a pas accepté de parapher l'APE de la SADC.

En dépit des déclarations précédentes de la CE suggérant que les **subventions aux exportations** sur les produits libéralisés par les ACP seraient éliminées, il n'y a pas de clause en ce sens dans l'APE paraphé par la Communauté de l'Afrique de l'Est (CEA), ni dans celui paraphé par l'Afrique australe (SADC). De plus, certaines mesures permettent explicitement à l'UE de continuer à subventionner ses produits. L'article 36.4 dans l'APE de la SADC, l'article 17.4 dans l'APE de la CEA et l'article 23.4 dans l'APE conclu avec la région du Pacifique sont des clauses "taillées sur mesure" faites à partir de l'obligation européenne de traitement national en matière de subventions domestiques. Cette clause permet aux produits européens d'être subventionnés à l'intérieur du marché local européen, clause qui non seulement agit telle une barrière commerciale vis-à-vis des produits ACP exportés vers l'UE, mais risque également de générer un surplus de produits locaux subventionnés qui eux seront exportés à bas prix dans les pays ACP. Ces facteurs signifient que les pays ACP devront faire face à une concurrence déloyale tant sur le marché européen que sur leurs propres marchés locaux.

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

² <http://www.southcentre.org/info/Analysis/ExportTaxesAndRestrictions.pdf>

Même si les accords ont été atteints dans l'urgence, sous une pression énorme, et dans bien des cas avant que les études d'impact aient été complétées, la plupart des APE intérimaires n'inclut aucune possibilité de revenir sur les engagements en matière de libéralisation tarifaire. Parmi les textes analysés, seul celui de la Papouasie Nouvelle Guinée (PNG) contient une clause relative à la "**modification des engagements tarifaires**" en cas de "difficultés sérieuses" (article 13).

2. Clauses de sauvegarde inadéquates pour les pays ACP

En l'absence de droits de douane, des clauses de sauvegardes efficaces constituent le principal instrument pouvant être utilisé pour protéger le secteur agricole et les industries existantes en cas d'augmentation des importations, assurer la sécurité alimentaire et permettre le développement de nouvelles industries "naissantes". Telles qu'elles sont actuellement structurées, les clauses de sauvegardes ne permettront pas une protection adéquate pour les producteurs des ACP.

Les textes sur les **clauses de sauvegardes bilatérales** ne diffèrent pas de manière significative de celles disponibles actuellement à l'OMC, qui se sont révélées non adaptées aux pays en développement et difficiles à mettre en œuvre. Elles ne contiennent pas les flexibilités que les pays ACP et autres pays en développement ont demandées à l'OMC, sous la forme en particulier d'un Mécanisme de Sauvegarde Spéciale (MSS). Les pays des Caraïbes ont proposé d'inclure dans l'APE une clause de sauvegarde automatique similaire au MSS, mais la CE n'a pas accepté cette inclusion.

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

Les APE intérimaires prévoient spécifiquement l'utilisation des **clauses de sauvegardes multilatérales** (OMC), y compris la Sauvegarde spéciale sur l'Agriculture prévue à l'article 5 de l'Accord de l'OMC sur l'Agriculture.

- Dans certains textes, la CE a accepté d'exempter initialement les exportations des ACP de l'imposition des clauses de sauvegarde multilatérales (SADC, CEA) mais *seulement pour les cinq premières années*. Dans les autres textes, même une telle exemption limitée reste à la discrétion de la CE (PNG).

Les articles incluant des "**clauses sur les industries naissantes**" sont très décevants, en ce sens qu'elles ne constituent rien d'autre que des sauvegardes ordinaires, sous un nom différent. Ces soi-disant "clauses de sauvegarde sur les industries naissantes" sont très restrictives et ne visent qu'à limiter les dommages dus aux augmentations des importations pour les secteurs existants – pas pour de nouveaux secteurs. De plus, ces clauses de sauvegarde spéciales sont aussi difficiles à utiliser, au vu de l'expérience des ACP dans le cadre d'autres accords commerciaux.

- La durée initiale d'utilisation est seulement de deux ans dans la plupart des textes paraphés, sauf pour la PNG (7 ans) et les PMA de la région Pacifique (12 ans). Vu le

temps nécessaire pour permettre à une industrie de se développer, une clause limitée à deux ans ne présente aucun intérêt.

- L'utilisation de ces clauses de sauvegarde spéciale est interdite après 10 ans (CEA), 12 ans (Botswana, Swaziland et Lesotho), 15 ans (Mozambique) et 20 ans (PNG). Etant donné que le processus d'industrialisation prend des générations, il ne devrait pas y avoir de clause de fin pour cet outil essentiel de développement.
- Ces clauses devraient se baser sur l'ancienne clause figurant dans la partie IV du Traité de la CEE ainsi que dans les conventions de Yaoundé, clause qui autorisait un pays ACP à "maintenir ou imposer un droit de douane... qui correspond à ses besoins de développement ou ses exigences d'industrialisation, ou qui visent à contribuer à son budget".

En dépit des problèmes majeurs de **sécurité alimentaire** dans les pays ACP, la plupart des textes des APE ne mentionnent même pas que la libéralisation commerciale peut être dramatique pour la sécurité alimentaire. Le texte paraphé par la PNG fait exception, en reconnaissant que la suppression des droits de douane "pose des défis sérieux" à la sécurité alimentaire. Cependant, le texte est très peu satisfaisant vu que la solution proposée est une "consultation" entre les parties ainsi que la possibilité d'utiliser les clauses de sauvegarde bilatérales comme unique mesure pour remédier au problème (PNG article 46).

3. Ampleur et couverture de l'ouverture du marché européen

Les gains commerciaux dérivant de l'offre européenne d'accès au marché sans droits de douane, ni quotas (DFQF) sont limités en raison de l'absence d'amélioration significative du système de règles d'origine, du maintien de périodes de transition sur deux produits (sucre et riz) et des clauses de sauvegarde strictes qui limitent l'accès au marché européen.

La dernière offre européenne relative aux **règles d'origine** (Règlement COM (2007) 717 final, 13 novembre 2007) qui sera appliquée jusqu'à ce qu'un APE "complet" entre en vigueur, ne contient que des modifications mineures aux règles existantes, et même ces éléments font l'objet de discussions vives entre les Etats membres. *Néanmoins, le cumul est limité aux pays ACP qui ont signé un APE, réduisant à néant les processus de production couvrant les pays ACP qui non pas signé.*

- Des améliorations significatives sont réalisées en ce qui concerne le secteur du textile et du vêtement mais celles-ci sont partiellement minées par les dispositions relatives à la tolérance en termes de valeur ajoutée (Article 4) plus strictes que sous l'accord de Cotonou;
- Les conditions dans le secteur de la pêche restent largement inchangées et continuent à constituer une barrière significative. Quelques améliorations mineures ont été apportées en ce qui concerne les exportations de poisson de la région Pacifique mais pour en bénéficier, les pays doivent répondre à une série de contraintes administratives et de rapportage;
- Aucun produit industriel autre que ceux du secteur du textile et du vêtement n'a bénéficié de modifications;
- Contrairement à l'accord de Cotonou, les pays ACP qui bénéficieront du cumul sont ceux ayant conclu un accord de libre-échange (article 2 du titre II), supprimant potentiellement les exportations qui dépendent d'inputs provenant de pays ACP n'ayant pas paraphé d'APE intérimaires;

- Une telle approche peut également miner les capacités à donner une valeur entre les pays qui sont parties à un APE et ceux qui ne le sont pas, vu qu'aucun cumul n'est autorisé en ce qui concerne les règles d'origine pour les exportations sous les différents régimes préférentiels de l'UE.

Dans les APE intérimaires, il est fait allusion (CEA, article 12, PNG article 8) à la nécessité de revoir ces règles. Mais concrètement, actuellement, l'UE ne s'engage qu'à considérer la possibilité d'offrir des règles d'origine « plus en faveur du développement » dans le futur. Ceci est injuste pour différentes raisons : sans accord contraignant sur les règles d'origine, il est très difficile pour les ACP d'évaluer la valeur de l'offre d'accès au marché européen. De plus, comme les règles d'origine définitives ne seront négociées que plus tard, une fois que la majeure partie des termes des APE auront été conclus, les ACP auront moins de possibilité de les influencer.

L'UE peut en outre utiliser des sauvegardes bilatérales contre les importations ACP plus facilement que sous le régime de Cotonou, ce qui mine les avantages d'un accès accru au marché européen.

- Dans le règlement européen (COM (2007) 717 final, 13 novembre 2007) qui sera d'application à partir du 1^{er} janvier 2008, le critère de "perturbation sérieuse" ne sera plus requis, remplacé par celui de "perturbation" (article 12). C'est un standard moindre que celui figurant dans d'autres accords commerciaux de la Commission (y compris Cotonou et le SPG), mais plus strict que dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC.
- De plus, plusieurs dispositions de l'accord de Cotonou exigeant de la Commission, en ce qui concerne les sauvegardes, qu'elle limite les dégâts pour les pays ACP ne sont plus présentes.
- Les sauvegardes relatives au sucre sur une quantité donnée sont plus strictes que celles qui figuraient dans le Protocole Sucre.

4. Services et investissements

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

- Dans l'APE de la SADC, on trouve des engagements à conclure les négociations dans ces secteurs (article 67) même si cela n'est pas requis pour la compatibilité avec les règles de l'OMC, et que cela entre en contradiction avec la position collective de la SADC.
- Les signataires de la SADC se sont engagés à conclure les négociations sur les services au plus tard au 31 décembre 2008, en ce inclus un *calendrier de libéralisation pour un secteur des services pour chaque Etat de la SADC participant à l'APE; un engagement à un gel tel que spécifié à l'article V.1.b (ii) de l'AGCS, pour tous les secteurs des services; un accord pour négocier une libéralisation progressive avec une couverture sectorielle substantielle dans une période de trois ans suivant la conclusion d'un APE complet.*

- Ils se sont aussi engagés à négocier un *chapitre sur l'investissement, prenant en compte les mesures pertinentes du Protocole de la SADC sur Finance et Investissement, au plus tard au 31 décembre 2008.*
- Les autres pays ou régions qui ont souligné qu'ils ne voulaient pas s'engager dans des négociations sur ces sujets ont cependant dû signer un engagement à poursuivre les négociations (par exemple, le chapitre V de l'APE de la CEA engage les parties à négocier et fait le lien avec le chapitre «Coopération économique et développement »).

5. Intégration régionale

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

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

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

6. Engagements en matière de développement

La conclusion d'accords intérimaires ne signifie pas qu'il y a une convergence de vues entre les pays ACP et l'UE concernant les instruments qui permettraient aux APE d'être au service du développement. Plusieurs préoccupations des gouvernements ACP ne sont pas intégrées dans les accords intérimaires. Il est probable que, en ayant accepté de négocier le commerce des marchandises, les gouvernements ACP perdent encore du pouvoir de négociation pour

discuter entre égaux avec la CE sur des sujets d'intérêt pour eux. Ceci accentuera le fossé entre la capacité de négociation au niveau économique et politique des négociateurs ACP et européens.

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

7. Règlement des différends, suivi, évaluation et mécanisme de révision

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

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