

FICHE TECHNIQUE N° 1

COMPRENDRE LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE)

RÉSUMÉ

Ce document fait partie d'une série de feuilles techniques conçues pour présenter et évaluer les répercussions en matière de développement des accords de partenariat économique (APE) que l'Union européenne négocie actuellement avec 75 pays en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique (les pays ACP). L'objectif de ces documents est d'examiner les données existantes sur les APE et d'analyser leur effet éventuel sur les pays ACP. Ils visent à améliorer la compréhension des questions de fond traitées dans les négociations pour permettre aux décideurs, aux agents d'affaires et aux militants de prendre des décisions éclairées sur la façon d'aborder les APE. Cette première fiche technique est une introduction globale aux APE, elle en décrit la nature, la structure, les objectifs et le programme.

Mars 2007
Genève, Suisse

Ces fiches techniques sont des contributions au débat sur les APE préparées, publiées et distribuées par le **Centre Sud**. Elles sont fondées sur des recherches menées par M. Mayur Patel, chercheur au niveau du doctorat en développement international à l'Université Oxford. Elles ont bénéficié du soutien financier d'OXFAM International mais ne reflètent pas nécessairement les opinions de celle-ci.

Ce document analytique est produit par le Centre Sud pour aider les pays en développement à mieux participer aux négociations sur le commerce et le développement. Les lecteurs sont encouragés à citer ou à reproduire le contenu de ce document pour leur usage personnel. Cependant, nous leur demandons de bien mentionner le Centre Sud comme source et d'envoyer au Centre Sud une copie de la publication dans laquelle apparaît la reproduction ou la citation.

Ce document analytique du Centre Sud a été préparé par le Programme sur le commerce pour le développement.

Une version électronique de ce document et d'autres publications du Centre Sud peuvent être téléchargées gratuitement de l'adresse suivante <http://www.southcentre.org>

FICHE TECHNIQUE N° 1 : COMPRENDRE LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE)

TABLE DES MATIÈRES

1. QUE SONT LES APE ?	3
2. POURQUOI LES APE SONT-ILS IMPORTANTS ?	5
3. ORIGINE DES NÉGOCIATIONS SUR LES APE ?	6
3.1. CONTEXTE HISTORIQUE	6
3.2. COMPATIBILITÉ AVEC LES RÈGLES DE L'OMC : DE COTONOU AUX APE.....	7
3.3. UN APE CADRE — LES PRINCIPES CLÉS DE LA COMPATIBILITÉ AVEC LES RÈGLES DE L'OMC.....	8
L'étendue de la libéralisation des échanges : « l'essentiel des échanges commerciaux »	9
Période de transition : « délai raisonnable »	10
4. QUELS SONT LE CALENDRIER ET LE PROGRAMME DES NÉGOCIATIONS SUR LES APE ?.....	10
5. QUEL EST LE CONTEXTE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET STRATÉGIQUE GLOBAL DES APE ?.....	12
Disparités en termes de produit intérieur brut (PIB).....	12
Disparités en termes de commerce	13
Disparités en termes de capacité de négociation.....	15
Dans ce cas, pourquoi la CE exerce-t-elle tant de pression ?	16
CONCLUSION	17
BIBLIOGRAPHIE	18

FICHE TECHNIQUE N° 1 : COMPRENDRE LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE)

1. QUE SONT LES APE ?

1. Les APE sont les accords de partenariat économique que l'Union européenne (UE) négocie actuellement avec 75 de ses anciennes colonies en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique (les pays ACP). Ce sont essentiellement des accords de libre-échange qui envisagent la création d'une zone de libre-échange entre l'UE et les pays ACP, dans laquelle il n'existerait pas de droits de douane sur les biens importés et exportés entre ces pays. Les accords de libre-échange tels que les APE sont fondés sur le principe de réciprocité, c'est-à-dire que lorsqu'une partie contractante octroie une concession en baissant les droits de douane sur des biens, les autres parties doivent en faire autant en baissant

Encadré 1.1. APE, accords de libre-échange et accords commerciaux régionaux

Les APE que l'UE signe avec les pays ACP sont-ils des accords de libre-échange ou des accords commerciaux régionaux? En fait, ils sont les deux à la fois puisque les premiers constituent une sous-catégorie des seconds. En effet, il existe plusieurs types d'accords commerciaux régionaux, dont les accords de libre-échange. Dans le cadre de ces derniers, les échanges sont en franchise de droits entre les parties contractantes alors que d'autres types d'accords régionaux prévoient des unions douanières, des marchés communs, ainsi que des unions monétaires et économiques. Consultez la feuille technique n° 4 pour une explication des différences qui existent entre les accords commerciaux régionaux.

leurs propres droits de douane. Ce type de baisse des droits de douane est communément appelé la libéralisation des échanges.

2. Dans les négociations sur les APE, les pays ACP sont divisés en six groupes régionaux. Chacun de ces groupes négocie un APE différent avec l'UE (voir le tableau 1.1 intitulé *Les groupes de négociation ACP*). Ces groupes sont les suivants : Afrique de l'Ouest ; Afrique orientale et australe ; Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA)¹ ; Afrique centrale ; Forum des

¹ En anglais, on fait parfois référence au groupe APE « SADC-minus » plutôt que « SADC » (soit l'équivalent de CDAA-moins plutôt que CDAA) pour montrer que ce ne sont pas tous les pays qui appartiennent au bloc régional CDAA qui négocient les APE au sein de ce groupe, par exemple, République démocratique du Congo, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Zambie et Zimbabwe. Mais dans ce document, sauf indication contraire, l'acronyme

Caraïbes du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (CARIFORUM) ; et Pacifique.

Tableau 1.1 Les Groupes de négociation des pays ACP²

Caraïbes	Afrique centrale	Afrique orientale et australe	Pacifique	CDAА	Afrique de l'Ouest
Antigua-et-Barbuda	Cameroun	Burundi	Îles Cook	Afrique du Sud ³	Bénin
Bahamas	Congo	Comores	Îles Salomon	Angola	Burkina Faso
Barbade	Guinée équatoriale	Djibouti	Fidji	Botswana	Cap-Vert
Belize	Gabon	Érythrée	Kiribati	Lesotho	Côte d'Ivoire
Dominique	République centrafricaine	Éthiopie	(République de)	Mozambique	Gambie
Grenade	République démocratique du Congo	Kenya	Îles Marshall	Namibie	Ghana
Guyana	Sao Tomé-et-Principe	Madagascar	Micronésie (États fédérés de)	Swaziland	Guinée-Bissau
Haïti	Tchad	Malawi	Nauru	Tanzanie	Libéria
Jamaïque		Maurice	Nioué		Mali
République dominicaine		Rwanda	Palaos		Mauritanie
Saint-Kitts-et-Nevis		Seychelles	Papouasie-Nouvelle-Guinée		Niger
Sainte-Lucie		Soudan	Samoa		Nigéria
Saint-Vincent-et-Grenadines		Ouganda	Tonga		Sénégal
Suriname		Zambie	Tuvalu		Sierra Leone
Trinité-et-Tobago		Zimbabwe	Vanuatu		Togo

Source : Site des pays ACP http://www.acpsec.org/index_f.htm et site Internet du commerce extérieur de la Commission européenne, http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/plcg_en.htm

CDAА ou Groupe CDAА fait référence au groupe CDAА impliqué dans les négociations sur les APE.

² Sur les 79 pays membres du groupe ACP, seulement 75 négocient des APE. Parmi les pays qui ne négocient pas les APE, on compte, Cuba, le Timor oriental et la Somalie (à cause de l'instabilité politique et l'absence d'un gouvernement effectif).

³ L'Afrique du Sud a déjà signé un accord de libre-échange bilatéral avec l'UE (Accord sur le commerce, le développement et la coopération, ACDC), mais, le 28 novembre 2006, la Commission européenne a adopté une communication visant à modifier les directives relatives aux APE avec les pays ACP de façon à inclure l'Afrique du Sud dans le Groupe CDAА négociant des APE sous certaines conditions, http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/regneg_en.htm. Sauf indication contraire, les chiffres concernant le groupe ACP fournis dans ce document comprennent l'Afrique du Sud.

2. POURQUOI LES APE SONT-ILS IMPORTANTS ?

3. Les négociations sur les APE ont débuté en septembre 2002 et devraient se terminer à la fin 2007. Depuis fin septembre 2006, l'UE et les ACP ont commencé l'examen à mi-parcours des accords. Cet exercice officiel vise à faire le bilan des négociations⁴ et à offrir l'occasion à toutes les parties prenantes de recentrer leurs efforts sur un accord commercial qui favorise le développement des pays ACP.

4. Les APE ont des répercussions importantes sur le développement de ces pays dans la mesure où ils revoient entièrement la structure des relations commerciales entre l'UE et les ACP. En effet, contrairement aux accords précédents conclus entre les deux blocs, qui prévoient un accès préférentiel unilatéral aux marchés de l'UE pour les exportateurs des pays ACP, les APE sont réciproques, c'est-à-dire qu'ils exigent que les pays ACP libéralisent leurs droits de douane sur les importations provenant de l'UE, et conviennent de règles contraignantes supplémentaires dans de nouveaux secteurs, comme l'investissement, la concurrence et les services. Ce passage à la libéralisation réciproque entraînera des changements fondamentaux dans les économies ACP.

5. L'objectif déclaré des relations commerciales entre l'UE et les pays ACP est de « promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale (...) encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté des pays ACP »⁵. Cependant, la structure et le contenu des négociations sur les APE causent des préoccupations pour ce qui est des répercussions sur les pays ACP et des efforts de ces derniers visant l'éradication de la pauvreté, l'intégration régionale et la croissance économique.

6. Que les APE favorisent ou entravent le développement durable de la région ACP, il est incontestable qu'ils auront des effets importants. En effet, l'UE est le partenaire commercial le plus important de ces pays puisque presque 40% de toutes leurs exportations vont vers l'UE. Ainsi, les APE auront un effet sur 39 des 50 pays les moins avancés (PMA) et sur la vie de plus de 720 millions de personnes vivant dans la région. Par conséquent, il est essentiel que l'on accorde davantage d'attention aux répercussions de ces accords en matière de développement.

⁴ Au début des négociations sur les APE en 2002, l'examen à mi-parcours était d'abord prévu pour 2004, mais il a été remis à 2006.

⁵ L'article 34.1 de l'Accord de Cotonou (2000), Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou, au Bénin, le 23 juin 2000.

3. ORIGINE DES NÉGOCIATIONS SUR LES APE ?

3.1. CONTEXTE HISTORIQUE

7. C'est l'arrivée à échéance des accords commerciaux entre l'UE et les ACP qui a déclenché les négociations sur les APE. En effet, depuis 1976, les relations économiques et politiques entre ces deux blocs étaient régies par une série d'accords d'une durée de cinq années, connus sous le nom de Conventions de Lomé. Au nom du lien historique qui existe entre l'UE et ses anciennes colonies en Afrique, dans les Caraïbes et le Pacifique, ces Conventions garantissaient l'octroi d'une assistance et de préférences commerciales aux ACP. Ainsi, les préférences commerciales de Lomé prévoyaient un accès préférentiel au marché de l'UE pour les exportateurs ACP, sans exiger de ces derniers qu'ils en fassent autant.

8. La dernière Convention de Lomé (Lomé V) a pris fin en 2000 et a été remplacée par l'Accord de Cotonou. Signé le 23 juin 2000, les objectifs principaux de cet Accord comprenaient la réduction de la pauvreté, la promotion du développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale⁶. L'Accord de Cotonou, qui couvre la période allant de 2000 à 2020, comprend une coopération dans trois domaines : politique, développement, et coopération économique et commerciale. Dans le cadre du pilier économique et commercial, l'UE et les ACP ont convenu de signer de nouveaux accords commerciaux, les APE, qui respectent les dispositions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La compatibilité de ces accords avec les dispositions de l'OMC implique l'élimination progressive des préférences commerciales à partir de 2008 et le retrait graduel des obstacles au commerce entre l'UE et les ACP, menant ainsi à une libéralisation commerciale réciproque.

9. Bien que les APE entraînent l'entrée en vigueur de nouveaux accords commerciaux UE-ACP à partir de 2008, l'Accord de Cotonou est encore valide pour les 12 prochaines années. Plus précisément, les dispositions de l'accord dans le cadre des deux autres piliers (coopération politique et aide au développement) seront appliquées jusqu'en 2020⁷.

⁶ Article 1 de l'Accord de Cotonou (2000).

⁷ Le financement du développement et l'assistance technique, qui sont actuellement régis par le Fonds européen de développement (FED) par le biais des Programmes indicatifs régionaux (PIR) et des Programmes indicatifs nationaux (PIN), seront toujours fournis aux pays ACP. S. Bilal et F. Rampa (2006) 'Alternative to EPAs: Possible Scenarios for the Future ACP Trade Relations with the EU', Maastricht: ECDPM, *Policy Management Report* 11, p.17

3.2. COMPATIBILITÉ AVEC LES RÈGLES DE L'OMC : DE COTONOU AUX APE

10. Les négociations commerciales ont débuté parce qu'il fallait que les relations commerciales entre l'UE et les ACP soient compatibles avec les règles de l'OMC. Les règles de l'OMC qui régissent l'octroi de préférences commerciales unilatérales se trouvent dans la *Clause d'habilitation*⁸. Selon cette clause, les préférences commerciales ne doivent être accordées que si elles se fondent sur le niveau de développement des pays qui en bénéficient⁹ ; ce qui veut dire que tout accord sur les préférences commerciales doit prévoir un accès préférentiel à tous les pays en développement ou à tous les PMA. Ainsi, dans la mesure où elles n'accordaient l'accès préférentiel qu'aux pays ACP (excluant les PMA et les pays en développement qui ne sont pas des ACP), les Conventions de Lomé n'étaient pas conformes à la Clause d'habilitation. Depuis 1995, la légalité des régimes de l'UE en matière de bananes et de sucre a été contestée par plusieurs pays en développement, notamment le Brésil, l'Équateur, le Honduras, le Guatemala, le Mexique et la Thaïlande, à qui l'on a refusé un accès aux marchés de l'UE similaire à celui dont bénéficient les pays ACP¹⁰.

11. En réponse à ces contestations, l'UE, appuyée par les pays ACP, a demandé une dérogation à l'OMC lui permettant d'étendre les préférences commerciales prévues par l'Accord de Cotonou. L'UE a obtenu la dérogation en question, qui est entrée en vigueur en novembre 2001 et arrive à échéance le 31 décembre 2007.

12. Selon l'Accord de Cotonou, il est également impératif que tout nouvel accord négocié entre les pays ACP et l'UE soit compatible avec les règles de l'OMC. Étant donné la nature des règles de l'OMC existantes et l'échéance

⁸ La Clause d'habilitation du GATT permet la conclusion d'accords régionaux de commerce préférentiel, qui ne sont pas soumis aux disciplines prévues par l'article XXIV du GATT. Voir le document du GATT L/4903, *Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement*, 28 novembre 1979.

⁹ Les PMA sont une catégorie officielle de pays qui, selon les Nations Unies, ont un produit national brut (PNB) de moins de 750 dollars par habitant pour les entrées dans la catégorie et de plus de 900 dollars pour la sortie. Il existe 50 PMA dans le monde dont 39 sont des pays ACP.

¹⁰ En 2002, le Brésil, la Thaïlande et l'Australie ont contesté la légalité du régime de l'UE relatif au sucre. La décision de l'Organe d'appel de l'OMC était en faveur de ces pays, établissant que les subventions à l'exportation de l'UE étaient illégales, voir WT/DS265/AB/R « Communautés européennes - subventions à l'exportation de sucre », *Rapport de l'Organe d'appel*, 28 avril 2005. En 1995, l'Équateur, les États-Unis, le Guatemala, le Honduras et le Mexique ont déposé une plainte auprès de l'OMC accusant le régime relatif à l'importation des bananes de l'UE de ne pas respecter les règles du GATT. Le Groupe spécial de l'OMC a décidé que les contingents tarifaires appliqués par l'UE, notamment à l'égard des pays ACP, étaient contraires à la règle de non-discrimination (article XIII du GATT) et a ordonné à l'UE d'amender son régime. Voir WT/DS27/AB/R, « Communautés européennes - régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes », 9 septembre 1997.

imminente de la dérogation, il existe deux façons de réaliser cette compatibilité : changer la façon dont les préférences sont octroyées pour s'assurer qu'elles soient conformes avec la Clause d'habilitation ou maintenir un système de commerce préférentiel entre l'UE et les ACP en l'alignant sur les règles commerciales de l'OMC relatives aux accords commerciaux régionaux. L'UE propose d'adopter la deuxième solution, qui prendrait la forme d'un APE.

3.3. UN APE CADRE — LES PRINCIPES CLÉS DE LA COMPATIBILITÉ AVEC LES RÈGLES DE L'OMC

13. Dans les règles existantes, deux dispositions autorisent les Membres de l'OMC à établir des relations commerciales fondées sur certains privilèges sans octroyer ces avantages à tous les Membres de l'Organisation :

- a. La Clause d'habilitation : elle permet aux pays développés d'accorder des droits de douane préférentiels aux pays en développement. Cependant, ces avantages doivent être accordés à tous les pays en développement ou aux PMA ou, du moins, à tous les pays « se trouvant dans une situation semblable », c'est-à-dire ceux qui ont les mêmes besoins commerciaux, financiers et de développement¹¹. Ainsi, les préférences ne peuvent être en faveur d'un ensemble de pays en développement prédéterminé, comme les pays ACP, qui ne constitue pas une catégorie de Membres de l'OMC ;
- b. *L'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)* : il prévoit des dérogations à l'obligation de la nation la plus favorisée (NPF) de l'OMC entre partenaires préférentiels, dans le cadre des accords commerciaux régionaux. Le principe de réciprocité est la disposition clé de l'article XXIV : toutes les parties à un accord commercial régional doivent libéraliser leurs échanges. En fait, elles doivent conclure un accord de libre-échange. Les deux éléments principaux qui permettent de juger de la réciprocité d'un accord commercial régional sont les suivants :

- i. La libéralisation de « l'essentiel des échanges commerciaux » ; et

¹¹ « Lorsqu'ils accordent un tel traitement tarifaire différencié, toutefois, les pays donneurs de préférences sont tenus, en vertu de l'expression "sans ... discrimination", de faire en sorte qu'un traitement identique soit mis à la disposition de tous les bénéficiaires du SGP se trouvant dans une situation semblable, c'est-à-dire à tous les bénéficiaires du SGP qui ont "les besoins ... du développement, des finances et du commerce" auxquels le traitement en question vise à répondre. » « Communautés européennes - conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement », *Rapport de l'Organe d'appel*, WT/DS246/AB/R, avril 2004, paragraphe 173, http://www.wto.org/French/tratop_f/dispu_f/246abr_f.doc.

- ii. La mise en œuvre des concessions « dans un délai raisonnable ».

14. Étant donné que la Commission européenne (CE) ne va pas étendre le traitement préférentiel (Cotonou) qu'elle accorde aux ACP à tous les pays en développement en vertu de la Clause d'habilitation (cela éroderait la préférence dont les pays ACP bénéficient sur le marché de la CE), on conçoit les APE de façon à ce qu'ils soient compatibles avec l'article XXIV du GATT. Cependant, la compatibilité avec l'article XXIV n'est pas simple, dans la mesure où l'interprétation de ces deux prescriptions demeure ambiguë et fait actuellement l'objet de négociations dans le cadre du Cycle de Doha de l'OMC.

15. Ainsi, la façon dont la CE interprète la compatibilité avec l'article XXIV du GATT aura une grande influence sur la structure, la portée et l'ambition des APE, ainsi que sur le rythme de leur mise en œuvre. Cette interprétation déterminera le niveau de réciprocité des APE, notamment le nombre de produits que les parties contractantes pourront exclure de la libéralisation et la vitesse à laquelle ces dernières devront libéraliser leurs marchés.

16. Finalement, il est important de souligner que l'article XXIV du GATT ne porte que sur la libéralisation des échanges de biens. Ainsi, rien à l'OMC n'oblige les APE à couvrir le commerce des services, les disciplines liées au commerce sur l'investissement, la concurrence, les marchés publics ou la propriété intellectuelle.

L'étendue de la libéralisation des échanges : « l'essentiel des échanges commerciaux »

17. Selon l'article XXIV, les restrictions relatives à « l'essentiel des échanges » doivent être éliminées. Cependant, il est possible d'évaluer l'étendue de la libéralisation des échanges entre les parties contractantes d'un accord commercial régional en vérifiant le nombre de lignes tarifaires (produits) pour lesquelles des préférences ont été échangées (en d'autres termes, compter combien de produits ont été exclus de l'accord commercial régional, soit effectuer un examen quantitatif). L'étendue de la libéralisation peut également être mesurée grâce à la valeur ou le volume du commerce mutuel libéralisé (ce que l'on appelle l'examen qualitatif).

18. Selon l'UE, cette clause prévoit qu'un accord de libre-échange (et, par conséquent, un APE) devrait comprendre la libéralisation de 90% de la *valeur totale des échanges* entre les parties contractantes. Le seuil de 90% peut être toutefois considéré comme une moyenne des échanges totaux entre les partenaires, ce qui permettrait d'adopter une approche asymétrique de la libéralisation. Par exemple, en vertu de l'Accord de libre-échange entre l'UE et l'Afrique du Sud (l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération, ACDC), l'UE a libéralisé 95% de ses échanges avec l'Afrique du Sud et cette dernière

a convenu de libéraliser 86% de ses importations provenant de l'UE. Dans le cadre des APE, on considère généralement que l'UE cherche à libéraliser 90% de la valeur totale de ses échanges avec les pays ACP. Selon cette interprétation, si l'UE libéralisait 100% de ses échanges, les pays ACP devront libéraliser 80% des leurs, ce qui ne leur permettrait de protéger que 20% de leurs échanges avec l'UE.

Période de transition : « délai raisonnable »

19. Selon l'article XXIV, les pays doivent libéraliser leurs échanges « dans un délai raisonnable ». En 1994, un mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV a été établi entre les Membres de l'OMC, dans lequel il était convenu que le « délai raisonnable » équivaldrait à une période allant jusqu'à 10 ans, qui pouvait toutefois être prolongée dans certains cas exceptionnels¹².

20. Dans la pratique, de nombreux accords de libre-échange prévoient des délais plus longs. Par exemple, dans les accords de libre-échange conclus entre l'UE et l'Afrique du Sud, et l'UE et le Maroc, les deux pays en développement ont pu bénéficier d'une période de transition de 12 ans. De la même façon, l'accord de libre-échange conclu entre les États-Unis et l'Australie prévoit une période de mise en œuvre de 18 ans.

21. Dans une de leurs propositions récentes à l'OMC, les pays ACP ont suggéré que les pays en développement bénéficient d'une période de transition d'au moins 18 ans¹³. Cependant, étant donné que, jusqu'à ce jour, cette proposition n'a pas été acceptée, on prend pour acquis que la période de transition des APE sera de 12 ans et que les pays ACP auront jusqu'à 2020 pour libéraliser l'essentiel de leurs échanges avec l'UE. Les négociateurs des pays ACP ont souvent déclaré que ce laps de temps était trop court et ont demandé à l'UE une période de mise en œuvre d'au moins 20 ans.

4. QUELS SONT LE CALENDRIER ET LE PROGRAMME DES NÉGOCIATIONS SUR LES APE ?

22. L'Accord de Cotonou prévoit les procédures relatives aux négociations des APE¹⁴. Il y est prévu que ces accords soient négociés pendant une période préparatoire de cinq ans, allant de septembre 2002 au 31 décembre 2007. Les négociations sur les APE doivent se dérouler en plusieurs étapes.

23. Parmi celles-ci, on compte :

¹² Document du GATT, LT/UR/A-1A/1/GATT/U/4, Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, 15 avril 1994.

¹³ Document de l'OMC, TN/RL/W/155, « Groupe de négociation sur les règles — Communication concernant les Accords commerciaux régionaux — Document présenté par le Groupe des États ACP », 28 avril 2004.

¹⁴ Article 37 de l'Accord de Cotonou.

- Les négociations entre l'UE et tous les pays ACP, qui visent à traiter de questions horizontales intéressant toutes les régions ;
- Les négociations entre l'UE et chaque groupement de pays ACP pour établir le cadre de l'accord ;
- Les négociations pour convenir du contenu de chaque APE ;
- Les négociations fondées sur le texte d'un accord provisoire ;
- Les négociations pour consolider et finaliser tous les APE avant la fin 2007.

24. Le calendrier officiel des groupes régionaux est présenté dans des feuilles de route prévues pour chaque région¹⁵. Cependant, les négociations n'avancent pas selon le calendrier prévu. De plus, bien que les éléments traités varient considérablement d'une région à l'autre, elles accusent toutes du retard et l'état précis des négociations qui ont lieu avec chaque groupe est confus et ambigu.

25. Globalement, la première série de négociations générales entre l'UE et les pays ACP sur les questions horizontales et les discussions sur les cadres de chaque APE sont terminées. Toutefois, des divergences sur certaines questions ont été remises à des étapes ultérieures des négociations sans avoir été réglées. De plus, les accords-cadres ont été établis pour toutes les régions impliquées dans des négociations d'APE et, dans certains cas, des textes provisoires ont même été élaborés, mais aucune région n'en est au stade de finalisation. Une fois que les décisions auront été prises sur ces projets d'accord, l'étape de négociation du contenu précis de ces accords (par exemple, les dispositions sur l'accès aux marchés) pourra débiter.

¹⁵ Afrique de l'Ouest : Réunion des ministres du commerce sur l'accord de partenariat économique entre l'Afrique de l'Ouest et la Communauté européenne, 4 août 2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_118924.pdf

Caraiïbes: Plan and Schedule for CARIFORUM and EU Negotiation of an EPA, 22 avril 2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116912.pdf (en anglais seulement).

CDAA: SADC-EC Joint Road Map for the EPA Negotiations, 15 juillet 2004 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_118125.pdf (en anglais seulement).

Afrique orientale et australe : Négociations d'un accord de partenariat économique entre l'Afrique orientale et australe et la Communauté européenne: « Feuille de Route » conjointe, 7 février 2004, http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/epa070204_fr.htm

Afrique centrale : Feuille de route des négociations des accords de partenariat économique (APE) entre l'Afrique centrale et l'Union européenne, 16 juillet 2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_118214.pdf

Pacifique : Pacific ACP-EC EPA Negotiations Joint Road Map, 15 septembre 2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_118922.pdf (en anglais seulement).

26. Il est important de noter que depuis le début 2007, de nombreux décideurs de plusieurs régions remettent en question la possibilité d'arriver au bout du processus des APE, comme prévu, à la fin 2007. Certaines régions ont même officiellement demandé à l'UE de prolonger le délai de négociation pour pouvoir couvrir adéquatement tous les domaines de négociation qui demeurent en suspens¹⁶.

5. QUEL EST LE CONTEXTE POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET STRATÉGIQUE GLOBAL DES APE ?

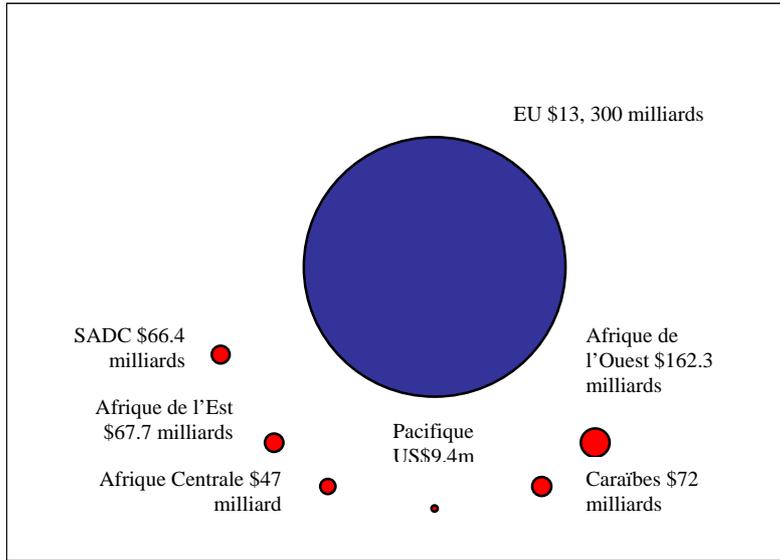
27. Les pays ACP sont très dépendants de l'UE en termes économique et politique ; une situation surtout due au lien historique qui existe entre ces pays. De plus, pour l'UE, la région des ACP est globalement insignifiante du point de vue économique, dans la mesure où elle compte peu en termes de commerce ou d'investissement étranger direct (IED). En fait, les asymétries entre l'UE et les pays ACP sont importantes.

Disparités en termes de produit intérieur brut (PIB)

28. Les négociations sur les APE ont lieu entre certains des pays les plus riches de la planète, qui ont un PIB cumulé de 13 300 milliards de dollars (l'Europe des 25), et six petits groupes de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, qui sont parmi les plus pauvres du monde. Le groupe le plus petit, les Îles du Pacifique, a un PIB cumulé de seulement 9,4 milliards de dollars, soit 1400 fois inférieur à celui de l'UE. Le pouvoir économique relatif des différents groupes de négociation est représenté par des cercles dans la figure 1.1 ci-dessous.

Figure 1.1 Pouvoir économique relatif dans le cadre des APE, PIB 2004 (en milliards de dollars)

¹⁶ *ECOWAS seeks extension of agreement with EU,*
http://www.bilaterals.org/article.php?id_article=6608 (en anglais seulement).



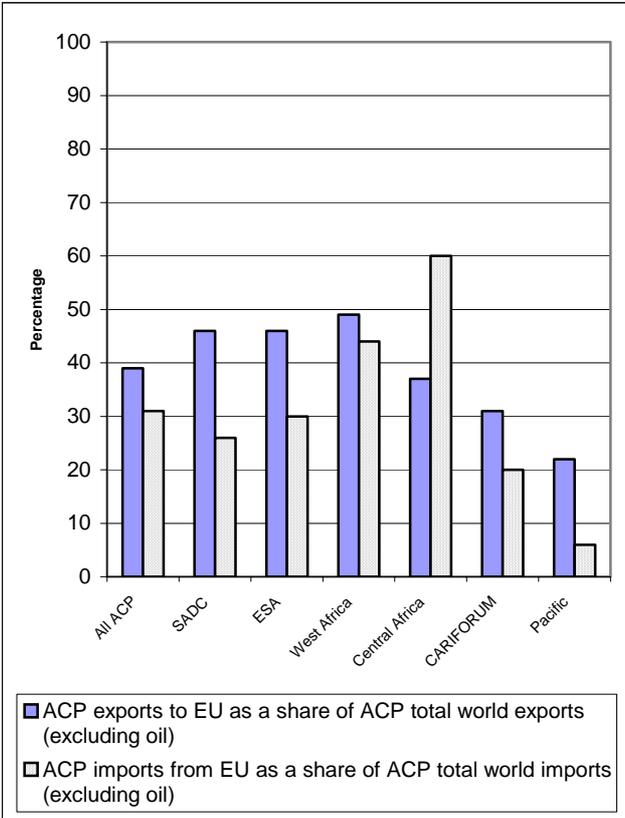
Source : Calculs fondés sur les données de la Banque mondiale (2005)

Disparités en termes de commerce

29. Si l'on examine la nature des relations commerciales entre l'UE et les pays ACP, il est évident que, dans les négociations sur les APE, les pays ACP ont beaucoup plus à perdre que l'UE. La figure 1.2 ci-dessous montre que les ACP sont hautement tributaires du marché de l'UE. En effet, presque 40% des exportations des pays ACP vont à l'UE et pour certaines régions, comme l'Afrique de l'Ouest, ce pourcentage atteint presque 50%. De plus, plus de 30% de toutes les importations des ACP proviennent de l'UE ; pour l'Afrique centrale ce pourcentage atteint 60%.

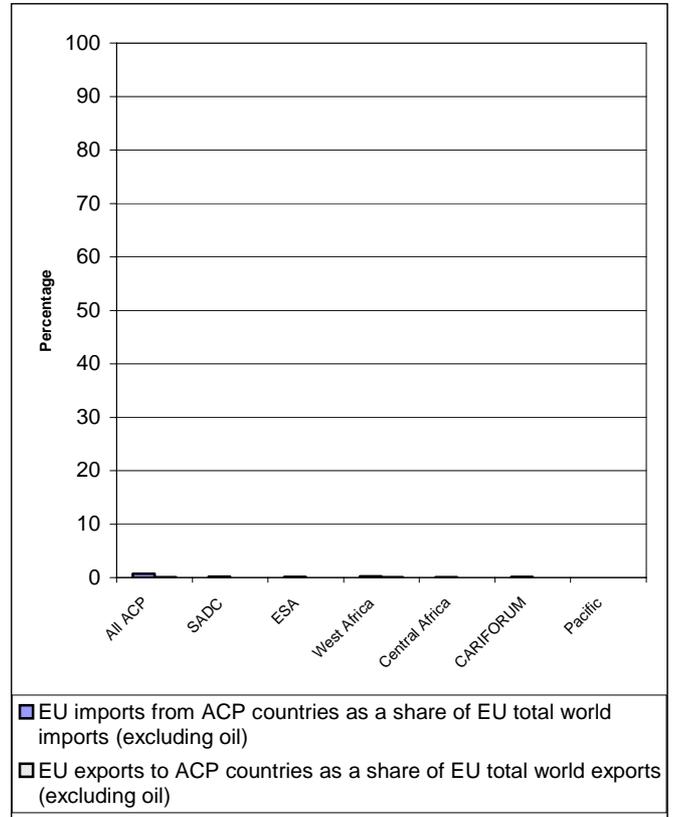
30. Pour l'UE, le commerce avec les pays ACP ne représentent qu'une partie infime de ses échanges. En effet, comme on peut le voir dans la figure 1.3, moins d'1% des importations de l'UE viennent de la région des ACP et moins d'1% de ses exportations vont vers ces pays.

Figure 1.2 Échanges des pays ACP avec l'UE



- Part des exportations vers l'UE dans les exportations totales des ACP (excluant le pétrole)
- Part des importations de l'UE dans les importations totales des ACP (excluant le pétrole)

Figure 1.3 Échanges des pays ACP avec l'UE

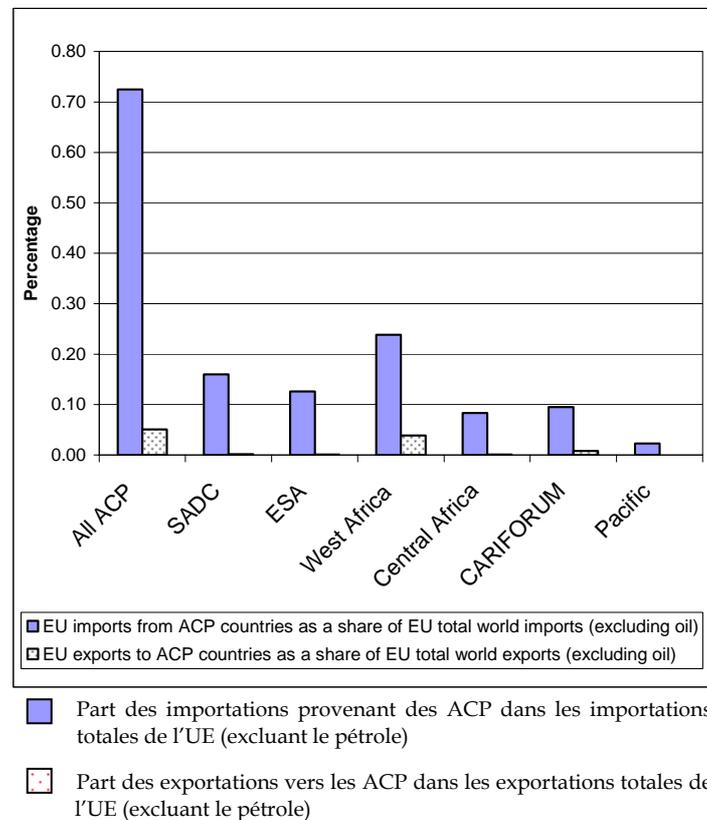


- Part des importations provenant des ACP dans les importations totales de l'UE (excluant le pétrole)
- Part des exportations vers les ACP dans les exportations totales de l'UE (excluant le pétrole)

Source : Données 2004 COMTRADE, www.trademap.org

31. On ne peut examiner la part des importations de l'UE provenant de chaque groupe de négociation et celle des exportations de l'Union vers ces régions qu'en augmentant l'échelle du diagramme (en graduant de 0 à 1) (voir figure 1.4).

Figure 1.4 Les échanges ACP-UE à plus grande échelle



Source : Données 2004 COMTRADE, www.trademap.org

Disparités en termes de capacité de négociation

32. L'asymétrie des pouvoirs s'étend également à la capacité de négociation des pays impliqués. En effet, l'UE dispose d'une structure institutionnelle solide (dont le Conseil des ministres et le Parlement européen), d'une bureaucratie riche en ressources à Bruxelles et d'une équipe de négociateurs extrêmement compétents, qui travaillent sous l'autorité de la Direction générale du commerce de la Commission européenne. De leur côté, de nombreux groupements de pays ACP n'ont pas de structure effective en matière de prise de décisions et de fonctionnement. Dans le cas où ce sont les secrétariats régionaux des pays ACP qui mènent les discussions sur les APE (par exemple, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, le COMESA, le Groupe de l'Afrique orientale et australe, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO, le Groupe d'Afrique de l'Ouest, le Forum des Caraïbes du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, CARIFORUM, etc.), il arrive souvent que les institutions ne disposent pas des ressources techniques et humaines nécessaires pour s'engager de façon effective dans les négociations. En Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, à cause des ressources limitées en

matière de négociation, la rédaction des deux projets d'accords d'APE pour ces régions a dû être assurée par la CE¹⁷.

Dans ce cas, pourquoi la CE exerce-t-elle tant de pression ?

33. La nature asymétrique des relations commerciales entre l'UE et les pays ACP a un effet sur les négociations actuelles d'APE. En effet, les pays ACP ont exprimé des réserves sur le contenu des APE, mais hésitent à se retirer des négociations à cause de leur dépendance économique à l'égard de l'UE. Les raisons pour lesquelles les APE sont d'une grande importance pour les pays ACP sont évidentes, par contre, celles qui poussent l'UE à exercer une pression aussi forte en faveur de la conclusion d'un accord de libre-échange qui va bien au-delà des exigences minimales prévues à l'article XXIV du GATT sont moins claires, mais plusieurs réponses sont possibles.

34. Le grand nombre de pays ACP impliqués dans les négociations sur les APE octroie à ces dernières une importance stratégique pour l'UE en termes de politique internationale : les pays ACP représentent 52% des États Membres de l'OMC et 51% de tous les pays en développement. À l'Assemblée générale des Nations Unies, ces pays représentent 41% des sièges. Ainsi, l'établissement de liens économiques solides entre l'UE et les pays ACP pourraient augmenter le poids de l'UE sur la scène internationale. De plus, si, comme il semble probable actuellement, la plupart des PMA acceptent les dispositions OMC-plus des APE dans des domaines comme les politiques relatives aux services, à la concurrence et à l'investissement, il sera plus difficile pour les pays en développement de continuer à se montrer réticents au sujet de ces mesures dans le cadre de l'OMC. De la même façon, l'adoption de mesures OMC-plus dans le cadre d'accords avec les pays ACP établira un seuil minimal pour les accords de libre-échange que l'UE devra négocier avec de plus grands pays en développement.

35. En plus de tous ces éléments, il faut également souligner que l'UE est sensible du point de vue politique à la question de développement de la région des pays ACP, à cause des liens historiques qu'elle entretient avec cette région. Les pays ACP abritent plus de 10% de la population mondiale, dont la plus grande partie vit dans la pauvreté. Ainsi, étant donné que ces pays sont d'anciennes colonies, l'UE considère qu'elle a une responsabilité pour ce qui est de leurs intérêts en matière de développement. L'UE est également préoccupée par les répercussions sur ses États membres de l'évolution de la situation dans les pays ACP, et ce, dans des domaines comme la sécurité, la migration, etc.

¹⁷ Lors d'un entretien avec un représentant officiel de la branche commerciale de la Commission européenne, le 19 septembre 2006, on a laissé sous-entendre que les Groupes de l'Afrique de l'Ouest et centrale avaient indiqué qu'ils n'avaient pas les ressources nécessaires pour rédiger le projet d'accords cadres eux-mêmes et préféraient *réagir* à une offre de la CE.

CONCLUSION

36. La disparité des pouvoirs économiques et des capacités de négociation de l'UE et des pays ACP rendent les négociations sur les APE particulièrement difficiles pour les ACP. Bien que, selon leur mandat de négociation, les APE visent à promouvoir le développement et la diversification économiques des pays ACP et que le discours s'y rapportant est chargé de déclarations en faveur du développement, les risques de voir les APE devenir un accord néfaste pour le développement sont réels. Cependant, les APE pourraient également potentiellement donner lieu à une collaboration et une assistance concrètes, ainsi qu'à des résultats positifs.

37. La complexité du processus des APE met en évidence l'importance de renforcer la capacité de négociation des négociateurs et des décideurs des ACP pour qu'ils maîtrisent et influencent davantage les résultats de ces négociations. Elle fait également ressortir l'importance d'adopter un calendrier de négociation qui respecte les disparités des capacités de l'UE et des pays ACP.

BIBLIOGRAPHIE

ACP site internet,

www.acpsec.org/en/acp_states.htm

Cotonou Agreement (2000), 'Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its member states, of the other part', Cotonou, Bénin, 23 juin 2000.

EC adopted modification of EPA directives with ACP countries with the effect of including SA into SADC EPA configuration under certain conditions.

http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/regneg_en.htm.

EC external trade website,

http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/plcg_en.htm

GATT document LT/UR/A-1A/1/GATT/U/4, 'Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994', 15 avril 1994

'Negotiations of an EPA with the ESA Joint Road Map' (7 February 2004) available at EC Trade website

http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/epa070204_en.htm

Pacific ACP - European Community, Regional Strategy paper and Regional indicative Programme for the period 2002-2007 available at

http://europa.eu.int/comm/development/body/csp_rsp/print/r6_rsp_en.pdf

Pacific ACP-EC EPA Negotiations Joint Road Map' (15 September 2004) available at EC Trade website http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_118922.pdf

Plan and Schedule for CARIFORUM and EU Negotiation of an EPA' (22 April 2004) EC Trade website http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116912.pdf

Road Map for EPA Negotiations between West Africa and the European Community' (4 aout 2004) available at

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_118923.pdf

S. Bilal and F. Rampa (2006) 'Alternative to EPAs: Possible Scenarios for the Future ACP Trade Relations with the EU', Maastricht: ECDPM, Policy Management Report 11.

SADC-EC Joint Road Map for the EPA Negotiations' (15 July 2004) available at EC Trade website

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_118125.pdf

UNDP (2005) Human Development Report, New York, UNDP.

WTO document WT/DS265/AB/R 'European Communities - Export Subsidies on Sugar, Report of the Appellate Body, 2005, 28 avril 2005

ÉTUDE D'AUDIENCE
Document analytique du Centre Sud

Comprendre les accords de partenariat économique (APE)

Un objectif important du Centre Sud est de fournir des analyses brèves au moment opportun sur des sujets spécifiques clés en cours de négociation à l'OMC ou dans d'autres forums multilatéraux comme l'OMPI. Nos publications constituent un des moyens utilisés pour atteindre cet objectif,

Afin d'améliorer la qualité et l'utilité de nos publications, nous aimerions bénéficier de votre avis, de vos commentaires et de vos suggestions concernant cette étude.

Votre nom et adresse (facultatif) : _____

Quel est votre principal domaine d'activités ?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Formation ou recherche | <input type="checkbox"/> Médias |
| <input type="checkbox"/> Gouvernement | <input type="checkbox"/> Organisation non gouvernementale |
| <input type="checkbox"/> Organisation internationale | <input type="checkbox"/> Autre (prière de préciser) |

Cette publication vous a-t-elle été utile ? [Un seul choix possible]

- Très utile Assez utile Peu utile Inutile
Pourquoi ?

Comment jugez-vous le contenu de cette publication ? [Un seul choix possible]

- Excellent Très bon Satisfaisant Faible

Remarques : _____

Voudriez-vous figurer sur notre liste de diffusion pour les envois électroniques ou sur papier ? Oui Non

Si oui, veuillez préciser :

Électronique - veuillez indiquer votre nom et votre adresse électronique :

Papier - veuillez indiquer votre nom et votre adresse postale :

Confidentialité des données personnelles : Vos coordonnées personnelles seront traitées en toute confidentialité et ne seront pas transmises à des tiers. Le Centre Sud n'utilisera les coordonnées que vous avez communiquées que pour vous faire parvenir, si vous le désirez, des copies de nos publications en version électronique ou sur papier. Vous êtes libres de vous retirer de nos listes de diffusion à tout moment.

Veuillez retourner ce formulaire par courrier électronique, fax ou poste à :

South Centre Feedback
Chemin du Champ d'Anier 17
1211 Genève 19
Suisse
Mail : south@southcentre.org
Fax : +41 22 798 8531



**Chemin du Champ d'Anier 17
Case postale 228, 1211 Genève 19
Suisse**

**Téléphone : (41 22) 791 8050
Fax : (41 22) 798 8531
Mail : south@southcentre.org**

**Site Internet:
<http://www.southcentre.org>**