

APE, étapes suivantes

L'Assemblée Parlementaire Paritaire doit voter une nouvelle résolution sur les Accords de Partenariat Economique (APE), tournée vers l'avenir : quelles sont les étapes possibles pour amener les APE à une conclusion satisfaisante ?

La résolution intervient au moment où l'UE a jugé nécessaire de jeter un pavé dans la mare en adoptant une date d'expiration pour l'accès préférentiel au marché accordé aux pays ACP ayant paraphé les APE (intérimaires) à la fin 2007. Les pays qui n'auront pas «pris les mesures nécessaires en vue de la ratification» d'un APE d'ici le 1^{er} octobre 2014 perdront les préférences accordées par la réglementation d'accès au marché (MAR) 1528. Ceci va sûrement pousser des pays à accepter des accords insatisfaisants, afin de protéger leurs préférences alors que la valeur de celles-ci s'est érodée avec le temps. Or, il existe des alternatives aux APE.

La modification du MAR1528 est définitive et fixe la date butoir au 1er octobre 2014. Comment la comprendre ?

Malgré toutes les objections des pays ACP et de la société civile, le Parlement Européen et le Conseil de l'UE ont adopté la décision modificative MAR1528 fixant la date butoir au 1er octobre 2014. La décision est désormais définitive et sera publiée au Journal Officiel. Son entrée en vigueur n'est plus qu'une question de jours¹.

En conséquence, les pays suivants qui selon la décision modifiée « n'ont pas pris les mesures nécessaires en vue de la ratification de leurs accords respectif », sont retirés de la liste des pays qui bénéficient d'un accès préférentiel au marché sur la base de ces accords et de la décision MAR1528 : **le Botswana, le Burundi, le Cameroun, les Comores, la Côte d'Ivoire, les Fidji, le Ghana, Haïti, le Kenya, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie, le Rwanda, le Swaziland, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie**. Le 1.10.2014 ils perdront leur accès préférentiel au marché accordé par MAR1528, sauf s'ils ont « pris les mesures nécessaires en vue de la ratification » d'ici là. Dans ce cas, la Commission pourra de nouveau les ajouter à la liste.

Notez qu'à part le Botswana et la Namibie qui devront faire face aux plus hautes taxes à la suite de la réforme parallèle du *Système des préférences généralisées (SPG)* de l'UE, les préférences générales resteront disponibles : les préférences de « tout sauf les armes » (TSA), qui sont similaires aux préférences du MAR1528, pour les pays les moins avancés (Burundi, Comores, Haïti, Mozambique, Lesotho, Rwanda, Tanzanie, Ouganda et Zambie), et les préférences du *SPG*, moins avantageuses pour les non-PMA que sont le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Mozambique, les îles Fidji, le Ghana, le Kenya et le Swaziland (le Kenya peut aussi facilement obtenir le *SPG+*, voir ci-dessous).

L'énumération des pays (en gras) ci-dessus qui perdent leur accès au marché en dit long : elle inclut un pays qui a signé un APE complet: Haïti. A part Haïti, aucun autre pays des Caraïbes n'est mentionné. Or, aujourd'hui seuls 7 pays ACP des Caraïbes ont ratifié l'APE CARIFORUM². Les autres pays cités ont paraphé des APE intérimaires (APEi) ; huit d'entre eux ont également signé leur APEi paraphés, les autres non. L'île Maurice et Madagascar ne sont pas cités, bien qu'ils n'aient pas ratifié leur APEi. Où se trouve la logique ?

La clé pour la comprendre est « la notification de mise en œuvre provisoire ». Les pays qui ont notifié à l'UE une mise en œuvre provisoire sont considérés comme ayant pris « les mesures nécessaires en vue de la ratification » et continuent à bénéficier de l'accès préférentiel au marché offert par MAR1528. Les pays supprimés de la liste sont donc supposés, d'ici au 1^{er} octobre 2014, s'ils veulent retrouver l'accès au marché assuré par le MAR1528, ou bien de ratifier un APE (intérimaire) ou bien de notifier une mise en œuvre provisoire.

Mais peut-être existe-t-il des autres « mesures nécessaires en vue de la ratification » qui peuvent être prises, telle qu'une décision officielle d'un gouvernement demandant à son parlement de donner son accord sur l'APE ? L'UE doit éclairer les pays ACP sur ce qu'elle entend exactement par « les mesures nécessaires en vue de la ratification ».

Les problèmes que pose la ratification des APEi et la difficulté d'arriver à des APE porteurs du développement

Durant les débats sur la révision du MAR1528 la Commission a affirmé que 1) seuls 8 pays non-PMA seront affectés alors que les PMA continueront à bénéficier du système TSA ; 2) qu'il suffit de ratifier les APEi pour éviter les ennuis ; 3) que la date butoir ne concerne que la signature des APE intérimaires et non les APE complets. Ces affirmations sont quelque peu déloyales.

1) Les 8 pays non-PMA qui perdront leurs préférences actuelles font partie des régions ACP. Mettre la pression sur eux afin qu'ils ratifient les APEi signifie mettre la pression sur les régions entières, dont les PMA, les poussant à abandonner leur statut TSA et à agir de même.

2) Ratifier les APE intérimaires est problématiques compte-tenu de leurs lacunes. On ne peut pas attendre des pays ACP qu'ils ratifient des accords qu'ils essaient de remplacer depuis 5 ans. Ratifier des APEi signifie accepter la clause de moratoire, la

¹ Voir la fiche procédurale: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0260\(COD\)&l=FR](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2011/0260(COD)&l=FR)

² Voir le site internet du Conseil: <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&lang=en&aid=2008034&doclang=EN>;

clause de la nation la plus favorisée (NPF), l'interdiction des taxes à l'exportation et aux restrictions quantitatives, des mesures de protections insuffisantes, l'interprétation de l'UE de l'article XXIV du GATT, les subventions de l'UE sur les exportations agricoles. Cela signifie accepter les accords sans un engagement contraignant de l'UE de fournir l'aide nécessaire à leur mise en œuvre, ou d'un règlement adéquat des différends. Cela rendrait encore plus difficiles les tentatives des pays ACP d'obtenir des améliorations sur ces questions.

3) La date butoir du MAR1528 concerne évidemment la fin des préférences, mais pas la fin des négociations : elles peuvent se poursuivre après le 1^{er} octobre 2014. Mais la date butoir du MAR 1528 affecte sérieusement les négociations en cours pour des APE régionaux. Si les pays ACP refusent de ratifier les APE, mais cherchent au contraire à les remplacer, les négociations régionales devront aboutir rapidement, probablement avant la fin de l'année. En effet, le nettoyage juridique des accords conclus et leur traduction dans les 22 langues officielles de l'UE, sont obligatoires avant la signature et peuvent prendre plusieurs mois. De plus, le MAR1528 modifié dans son art.2.b.5 énonce que si la Commission souhaite remettre un pays sur la liste de ses bénéficiaires, le Conseil et le Parlement doivent disposer d'au moins deux mois pour formuler des objections. Cela signifie que, dans la pratique, la date butoir est fixée au 1^{er} août 2014 (à moins que le Parlement et le Conseil n'informent rapidement la Commission qu'ils ne feront aucune objection).

Dans tous les cas, la fin de l'année 2013 n'est pas loin, et la rapidité des négociations ne dépend pas seulement des ACP. Les négociations n'avancent pas, parce que l'UE continue à insister sur des points que les pays ACP ne considèrent pas favorables pour leur développement, et que la Commission est souvent très lente à réagir aux propositions ACP. De plus, les expériences passées ont montré que la Commission n'hésite pas à faire de nouvelles demandes de plus en plus nombreuses lorsque se rapprochent les dates butoirs.

Accords de partenariat économique - étapes suivantes

Afin d'éclairer les prochaines étapes, il est important de revoir les affirmations de l'Accord de Cotonou : la coopération économique et commerciale entre l'UE et les pays ACP, y compris les APE « *visent à promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des Etats ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP* » (art.34). Les APE sont destinés à être des instruments de développement pour les pays ACP. L'UE ne devrait pas utiliser les APE pour poursuivre des intérêts économiques offensifs comme la NPF, l'élimination des taxes à l'exportation, l'accès aux marchés au-delà de ce qui est requis par l'OMC, etc. Les choix des ACP doivent être respectés.

Les APE, en l'état actuel, ne sont pas des outils de développement. Les négociations n'ont jamais été une quête des meilleurs accords commerciaux possibles pour les pays ACP. Au contraire, ils ont été et sont un mélange d'une tentative de l'UE d'imposer aux ACP son modèle d'accords de libre-échange et d'une tentative des ACP de se protéger des exigences de l'UE les plus problématiques, et de préserver l'intégration régionale. Pour conclure cette saga douloureuse, l'UE devrait abandonner ses positions rigides, ou comme les chefs d'Etat des pays ACP l'ont écrit dans la Déclaration de Sipopo en Décembre 2012: « *là où des discussions techniques sur les questions en suspens ont été épuisées, les questions sans liens avec la compatibilité avec l'OMC, devraient être retirées des négociations* »³.

Les pays ACP ne devraient, en tout cas, pas paniquer à la vue de l'échéance imminente. Ils devraient plutôt évaluer ce que les préférences de l'UE signifient encore après 12 ans d'érosion de leurs impacts en raison de la réforme des politiques de l'UE et de la signature de divers accords de libre-échange par celle-ci. Des recherches récentes du South Centre⁴ montrent que la perte de recettes fiscales pour les pays ACP suite à l'élimination des droits de douane, peut dépasser les coûts supplémentaires dus à l'augmentation des taxes, ou à de nouvelles taxes, auxquelles devraient faire face les exportations des pays ACP vers l'UE, en raison de la fin des préférences ACP. Le South Centre a également souligné les opportunités de croissance pour les exportations des pays ACP vers les marchés régionaux.

Les pays ACP devraient également continuer à explorer des alternatives. En Afrique occidentale, les ministres du commerce de la CEDEAO ont adopté en décembre 2011 un fonds de solidarité régionale qui pourrait indemniser les membres non-PMA de la perte des préférences commerciales avec l'UE (qui serait dans tous les cas inférieure à la perte de recettes fiscales à la suite d'un APE). Pour le Kenya, il y a la possibilité d'obtenir SPG +, qui couvre l'ensemble de ses 30 premières exportations, dont les exportations de fleurs et de produits horticoles souvent citées. Pour se conformer aux exigences du SPG +, le Kenya ne doit ratifier que les Conventions sur le génocide et la 87 de l'OIT, déjà présentes dans la pratique juridique kényane. Le SPG + signifierait alors un allègement de l'APE pour toute l' « *East African Community* ».

Recommandation :

Etant donné le délai réduit imposé par le MAR1528 modifié, et la position de négociation de l'UE sur les questions en suspens et controversées, de nouvelles évaluations sur la valeur des APE doivent être menées, en tenant compte de la valeur actuelle de l'accès préférentiel au marché de l'UE et les développements économiques mondiaux aux cours des dix dernières années.

Pour plus d'informations, visitez le site <http://www.concordeurope.org/>

³ <http://tinyurl.com/D-claration-de-Sipopo>

⁴ South Centre Analytical Note SC/TDP/AN/EPA/30, June 2012.