

L'ultimatum de l'UE conduit à la conclusion des négociations APE

La date butoir du 1er octobre 2014 a produit l'effet recherché. Au cours des derniers mois, les régions Afrique de l'Ouest, Afrique australe et Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) ont toutes conclu leurs négociations régionales respectives, tandis que Fiji a notifié l'application de son accord de partenariat économique (APE) d'étape, et le Cameroun a ratifié le sien. Par ces décisions, les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) ont choisi de ne mettre en péril ni leurs exportations en cours ni leurs efforts d'intégration régionale.

Deux APE d'étape maintenus

En ratifiant ou en appliquant provisoirement leurs APE d'étape respectifs, le Cameroun et Fiji ont rejoint les rangs de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, du Zimbabwe, des Seychelles, de Madagascar et de l'île Maurice. Ces pays ont eux aussi appliqué les APE d'étape contestés et non modifiés qu'ils avaient paraphés fin 2007. Et tous les six ont pris leurs distances vis-à-vis des configurations régionales qu'ils avaient intégrées au début des négociations APE.

C'est sur ce plan que le non-respect par l'UE de ses engagements se ressent le plus. Les APE étaient supposés encourager l'intégration régionale ; ils étaient supposés avoir à cœur les intérêts de développement et les choix politiques des pays ACP. Mais le refus en 2008 de réviser les APE d'étape paraphés et d'envisager des alternatives aux APE, la demande pressante d'accès aux marchés et d'autres positions rigides de l'UE ont bloqué les solutions régionales.

L'APE d'étape pour la région Afrique centrale a été signé uniquement par le Cameroun en 2009, et a déjà été approuvé par le parlement européen le 13 juin 2013. Il a été ratifié par le Cameroun le 25 juillet. Le texte a été publié au Journal officiel de l'UE en 2009 :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2009:057:TOC>

L'APE d'étape pour la région Pacifique a été signé uniquement par la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fiji en 2009, et a déjà été approuvé par le parlement européen le 19 janvier 2011. Fiji a notifié l'application provisoire le 17 juillet. Le texte de l'accord a été publié au Journal officiel de l'UE :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2009:272:TOC>

Ces deux APE d'étape régionaux contiennent une clause d'adhésion permettant aux autres pays de ces régions d'y adhérer ultérieurement. L'APE pour l'Afrique centrale et celui pour le Pacifique autorisent la négociation d'amendements qui prennent en compte des aspects spécifiques à certains. Les pays peuvent adhérer uniquement en proposant un programme de libéralisation des droits de douane. Il serait inacceptable que des pays d'Afrique centrale ou de la région Pacifique, éventuellement intéressés par un APE, n'aient d'autre choix que d'adhérer à des accords déjà approuvés par seulement un ou deux pays sans aucune renégociation supplémentaire des questions litigieuses identifiées fin 2007.

Suite à la ratification et notification de l'application provisoire, la Commission européenne a ajouté le Cameroun et Fiji à la liste des pays ACP qui bénéficient d'un accès au marché conformément au Règlement MAR 1528.

Trois nouveaux APE régionaux paraphés : Afrique de l'Ouest, Afrique australe et Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)

Trois nouveaux APE régionaux ont été paraphés : Afrique de l'Ouest le 30 juin, Afrique australe le 15 juillet, et Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) le 16 octobre. Ces nouveaux APE régionaux remplaceront les APE d'étape qui avaient été paraphés fin 2007. En effet, aucun des pays qui avaient paraphé en 2007 ne souhaitait confirmer ni ratifier son APE d'étape. Au lieu de cela, ils ont insisté pour renégocier plusieurs dispositions non satisfaisantes que la Commission européenne avait rajoutées aux APE d'étape. Au même moment, l'Afrique de l'Ouest a tenté de remplacer les deux APE d'étape bilatéraux avec le Ghana et la Côte d'Ivoire par un accord régional unique.

D'un point de vue juridique, les pays qui ont paraphé en 2007 ont perdu depuis le 1^{er} octobre 2014 les préférences associées aux APE d'étape. En même temps, ces préférences leur ont été (seront) rendues sur base des nouveaux APE régionaux. Étant donné que la procédure de rétablissement des préférences dure au moins deux mois, le Kenya, qui a perdu ses préférences MAR1528 le 1^{er} octobre et a paraphé le nouvel APE pour la CAE en même temps que les autres États CAE le 16 octobre, ne récupérera ses préférences qu'en janvier 2015. Entre-temps, les exportations kenyanes vers l'UE sont soumises au système de préférences tarifaires généralisées (SPG) standard qui est moins avantageux.

Les effets de cette situation ne sont pas clairs. En septembre, la presse d'Afrique de l'Est a mentionné que la Commission européenne avait offert de dédommager les importateurs européens pour compenser l'augmentation des droits de douane payés si la région se montrait disposée à parapher le nouvel APE avant le 1^{er} octobre.

Les nouveaux APE n'ont pas encore été signés. Pour cela, ils doivent tout d'abord être validés sur le plan juridique, et être examinés par les gouvernements des pays ACP et de l'UE concernés. Du côté de l'UE, les accords doivent être traduits dans plus d'une vingtaine de langues officielles. Ce travail semble avoir été réalisé pour l'APE d'Afrique de l'Ouest, qui a été

téléchargé dans le registre de documents en ligne du Conseil de l'UE : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13263-2014-ADD-1/en/pdf>. Pour les APE d'Afrique australe et de la CAE, ce travail ne s'achèvera que durant le second semestre 2015.

La Commission européenne limite le règlement MAR1528 aux pays non-PMA (Pays les moins avancés) qui ont paraphé l'APE en 2007 et fixe une nouvelle date butoir

Bien que les régions Afrique de l'Ouest, Afrique australe et CAE aient toutes paraphé les nouveaux APE régionaux au nom de tous leurs membres, la Commission a limité l'accès au marché selon MAR1528 uniquement aux pays non-PMA qui ont paraphé l'APE d'étape en 2007. Seul le Kenya sera concerné ; les 4 pays PMA relèveront du régime « Tout sauf les armes ». En Afrique de l'Ouest, seuls le Ghana et la Côte d'Ivoire bénéficieront de l'accès au marché selon MAR1528 ; les pays PMA resteront sous le régime « Tout sauf les armes », le Cap Vert sous le régime SPG+ et le Nigéria sous SPG, etc. Malgré le fait d'avoir paraphé les nouveaux APE, les pays de la région se retrouvent dans des régimes commerciaux différents avec différentes règles d'origine qui éviteront le cumul. Le fait d'offrir les dispositions MAR1528 uniquement aux pays non-PMA qui ont paraphés en 2007 est une discrimination vis-à-vis des autres pays de la région. Rien ne semble justifier cette situation, mis à part l'entêtement politique et le désir de maintenir la pression sur les pays ACP : ce n'est qu'après la signature et ratification des APE paraphés que la situation pourra être normalisée.

Par ailleurs, la Commission européenne a indiqué qu'elle utilisera les pouvoirs délégués qui lui ont été conférés par le Conseil et le Parlement européen en 2013 pour retirer à nouveau l'accès au marché selon MAR1528 si les APE régionaux nouvellement paraphés ne sont pas ratifiés avant le 1^{er} octobre 2016. En cela, la Commission se réfère à l'Art. 2.3.b du règlement MAR1528 qui prévoit la possibilité de retrait lorsque la ratification n'a pas lieu dans un « délai raisonnable ». Cependant, étant donné que l'APE CARIFORUM n'est toujours pas ratifié après 6 ans, et que l'UE ne signera les nouveaux APE d'Afrique australe et de la CAE que durant la seconde moitié de 2015, la date du 1^{er} octobre 2016 en tant que nouvelle date butoir semble à nouveau négliger la prise en compte d'un tel « délai raisonnable ».

Évaluation et étapes suivantes

Les pays qui ont conclu leurs négociations ou consolidé leurs EPA d'étape, l'ont fait en raison de la date butoir imposée, c'est-à-dire afin d'éviter les effets négatifs immédiats d'une augmentation des droits d'importation en Europe ou afin d'éviter que leurs efforts d'intégration régionale ne soient mis à mal ; ils ne l'ont pas fait parce qu'ils auraient estimé que leurs inquiétudes et besoins ont été satisfaits ou que les APE constituent un instrument de développement.

Pour ce qui concerne les questions dites litigieuses qui avaient été identifiées en 2007 (statu quo, accès au marché, MFN, restrictions sur les exportations, garde-fous, subventions agricoles de l'UE, engagements en matière d'aide, etc), il semble qu'en général elles n'ont pas été abordées de façon significative.

En échange du maintien de leur accès au marché en vigueur depuis une décennie, les pays ACP devront graduellement éliminer leurs droits d'importation, trouver de nouveaux revenus fiscaux, faire face à la concurrence de l'UE, perdre de l'espace politique permettant de protéger leurs économies et de tirer bénéfice de leurs matières premières. Ces pays devront également trouver des moyens pour surmonter les contraintes imposées par les APE au niveau de la poursuite de l'intégration économique régionale dans les régions Afrique et Pacifique.

En concluant les négociations, les pays ACP ont évité les pertes immédiates, mais en échange ils devront faire face à de grandes difficultés dans 5 à 10 ans lorsque les suppressions de droits de douane prendront effet. L'UE a promis de les aider à gérer ces difficultés, mais sans prendre d'autres engagements formels que ceux déjà prévus par l'accord de Cotonou et par le Fonds Européen de Développement. Pourtant, alors que les APE ont une durée illimitée, l'accord de Cotonou prend fin en 2020. Dans un contexte de coopération au développement très évolutif, quelles aides de l'UE seront effectivement disponibles à moyen terme lorsque l'impact de l'application de l'APE sera le plus grand ?

Enfin, les APE contiennent des « clauses de rendez-vous » qui peuvent déboucher sur de nouvelles négociations susceptibles d'élargir les APE au-delà des accords sur le commerce des marchandises auxquels ils restent encore limités aujourd'hui. On se doit d'espérer que maintenant que la menace de perdre l'accès au marché est écartée, les pays ACP ne vont pas s'engager dans des négociations sur les services, les investissements, les droits de propriété intellectuelle, la concurrence, les marchés publics, la protection des données, etc... avant d'avoir développé des politiques nationales et régionales dans ces domaines, et avant d'avoir utilisé l'espace politique dont ils disposent encore dans ces domaines pour construire des capacités locales et régionales.

Recommandations :

Vu le fait que les pays ACP ont paraphé de nouveaux APE sous la pression de la date butoir du 1^{er} octobre, ainsi que pour tenter d'éviter des obstacles immédiats à leurs exportations vers l'Europe et à leurs efforts d'intégration régionale, le Parlement européen ne devrait pas approuver aveuglément ces accords, mais plutôt demander une évaluation minutieuse de ceux-ci, en particulier des nouveaux engagements et programmes de libéralisation des droits de douane.

L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE pourrait initier ou se joindre à une telle demande.

La Commission européenne devrait prendre immédiatement des mesures pour offrir l'accès au marché selon MAR1528 à tous les pays qui ont paraphé les nouveaux APE régionaux.

Pour plus de détails, veuillez consulter le site <http://www.concordeurope.org>