

L'APE: des principes connus et un contenu en négociation

Roger Blein, roger.blein@bureau-issala.com

LES APE, ce sont avant tout des accords de libre-échange, réciproques mais asymétriques, entre chaque sous-région ACP et l'Europe. Quels sont les contours du nouveau régime, les principales innovations, les points de négociation ? Tour d'horizon des principaux points clés.

LA MISE EN CONFORMITÉ du régime commercial ACP-UE avec les règles édictées à l'OMC est un des objectifs majeurs de la réforme. Les pays les moins avancés (PMA) sont les seuls pays qui peuvent bénéficier de préférences commerciales qui ne soient pas : i) soit proposées à l'ensemble des pays en développement, ii) soit réciproques. Le groupe ACP comptant des pays non-PMA, le régime commercial violait les règles multilatérales (la clause d'habilitation) puisqu'il offrait des concessions tarifaires à des pays en développement appartenant au groupe ACP, sans qu'elles soient accessibles à l'ensemble des pays en développement.

Les deux régions, l'UE et les ACP, ont opté pour un régime qui permette de conserver le bénéfice des précédents régimes en matière d'accès au marché européen, tout en assurant cette compatibilité avec les règles multilatérales. En pratique, la solution passe par l'introduction de la réciprocité des concessions commerciales entre les deux partenaires. Cette réciprocité se traduit par la négociation d'accords de libre-échange entre chaque communauté économique régionale des ACP et l'Union européenne.

Qu'est-ce qu'un accord de libre-échange ? Les accords de libre-échange concernent des pays ou régions qui veulent créer une zone de libre-échange, au sein de laquelle « l'essentiel des échanges commerciaux » est libéralisé, c'est-à-dire que les produits circuleront sans obstacles tarifaires ou non tarifaires. Cette zone de libre-échange doit intervenir dans un « délai raisonnable ». Ces deux notions sont les points fondamentaux de ce que l'on appelle l'article XXIV du Gatt qui traite des dérogations à la Clause de la Nation la plus favorisée (NPF), dans le cadre des accords commerciaux régionaux (cf. encadré page suivante).

Quels sont les principaux changements ?

L'abandon du régime commercial unique. Jusque là le régime commercial était le même pour tous les pays ACP, bien que tous les pays n'en bénéficiaient pas de la même façon selon leurs capacités d'exportation. Désormais les APE sont négociés avec chacune des six sous régions : l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), l'Afrique Centrale (Cemac), l'Afrique australe (SADC), l'Afrique de l'Est (EAC), les Caraïbes (Cariforum) et le Pacifique. Désormais, l'UE devrait appliquer les mêmes conditions commerciales à toutes les régions, mais chaque région ACP appliquera un régime différent à l'égard de l'UE.

L'abandon de la non-réciprocité. Les deux parties doivent libéraliser leurs importations en provenance de l'autre partie. Du côté UE, les droits de douane ont déjà été supprimés pour la plupart des produits. La libéralisation concerne donc surtout l'ouverture des frontières des pays ACP aux importations d'origine européenne.

Le soutien à l'intégration régionale. L'Union européenne négocie avec des communautés économiques régionales. La plupart de ces espaces régionaux ne sont pas encore complètement intégrés. Une pleine intégration signifie que ce sont des Unions douanières, c'est-à-dire des marchés uniques sans entrave au commerce à l'intérieur de la zone avec une protection à la frontière par un tarif extérieur commun à tous les pays. Or, en Afrique de l'Ouest par exemple, les huit pays de la zone franc réunis dans l'Uemoa avaient un tarif extérieur commun tandis que les autres pays de la Cedeao, comme le Nigeria, le Ghana ou la Guinée, avaient chacun leur propre tarif. Entre tous ces pays, il existe encore de nombreux obstacles formels ou informels aux échanges. On retrouve ces difficultés dans la

plupart des autres régions. Les APE se fixent donc aussi comme objectif de renforcer l'intégration régionale. Au cours de la phase préparatoire de l'APE (de 2002 à 2008), d'importantes réformes des politiques publiques et des efforts d'harmonisation régionale des politiques nationales ont été entrepris. Cela concerne les politiques de commerce (libre circulation intérieure, harmonisation du tarif extérieur commun, harmonisation des normes), la convergence des politiques fiscales et plus généralement des politiques macroéconomiques, les politiques de concurrence et les codes des investissements, la lutte contre la corruption (les taxes illégales appliquées aux frontières ou sur les grands axes de transport par « les corps habillés » comme la police, la douane, la gendarmerie), etc.

Que négocie-t-on ?

Les règles d'origine pour les exportations vers l'UE. Les produits exportés vers l'UE (mais aussi les produits de l'UE exportés vers les régions ACP) doivent être des *produits originaires* pour être admis à entrer en franchise de droits. Il existe donc des règles pour déterminer si un produit est d'origine du pays exportateur ou non. C'est assez compliqué quand un produit est issu de transformations successives et intègre des matières premières ou des intrants importés d'un autre espace économique. En principe, les règles d'origine garantissent que l'accès préférentiel à un marché profite bien aux pays ou régions visés et non pas à d'autres pays.

Pour qu'un produit soit réputé « *originaire* » d'un pays et soit éligible à la préférence commerciale, il doit être « *entièrement obtenu* » dans ce pays ou avoir subi une « *transformation suffisante ou substantielle* ». Un certain nombre de critères sont utilisés pour le déterminer. Ils varient d'un produit à l'autre : i) le changement de

position tarifaire du produit dans la nomenclature des douanes¹ par rapport aux matières premières utilisées pour sa fabrication, ii) la valeur ajoutée minimale, iii) l'ouvrison spécifique², etc. Il existe certaines tolérances (clause de minimis). Ainsi dans le cas de l'Accord de Cotonou, les matières premières importées d'un pays tiers peuvent représenter jusqu'à 15 % du prix du produit sorti usine. Ces questions sont très complexes et controversées. Prenons le cas de produits textiles taxés à l'entrée sur le marché européen. Des exportateurs asiatiques pourraient faire transiter ces produits

1. Les produits sont classés par grande catégorie (par exemple lait et produits laitiers) puis détaillés à des niveaux de plus en plus fins : les poudres de lait, puis les poudres de lait écrémé, puis les poudres de lait écrémé conditionnées en sac de 2,5 ou 25 kg, etc. Les deux premiers chiffres de cette nomenclature donnent la catégorie de produit. On peut aller jusqu'à 12 chiffres pour détailler les produits à l'intérieur d'une catégorie. Ce détail correspond au degré de transformation. Cette nomenclature est harmonisée au niveau international (le système harmonisé : SH). Elle comporte plusieurs milliers de positions ou lignes tarifaires.

2. Activités de transformation d'un produit.

par les ACP, opérer localement une légère transformation (par exemple un emballage) et l'exporter en bénéficiant de la zone de libre-échange. Des négociations sont en cours pour simplifier les règles d'origine, limiter les restrictions tout en évitant les risques de détournement commercial qui seraient préjudiciables à l'Europe et aux pays ACP eux-mêmes. Mais la frontière entre cet objectif louable et une forme de protectionnisme déguisé freinant l'utilisation des préférences et l'accès aux marchés est ténue.

La couverture et le calendrier de libéralisation. Ce sont les principaux objets de la négociation région par région. La libéralisation est asymétrique (voir encadré sur l'article XXIV du Gatt). Par conséquent les régions ACP peuvent choisir un ensemble de produits qui ne seront pas libéralisés ou qui ne le seront que progressivement dans un délai de 10, 15 ans voire plus. On parle de 25 à 30 ans. Certains produits pouvant être définitivement exclus du désarmement tarifaire. On a l'habitude de considérer que les produits exclus temporairement ou non sont « sensibles »³. Cette sensibilité est jugée soit par rapport aux enjeux des secteurs de production (les importations ris-

3. Cf. articles p. 21 à 24 et 26, 27.

4. Cf. article p. 30.

quent d'évincer les producteurs de la région), soit par rapport aux enjeux fiscaux (certains produits taxés à l'entrée rapportent beaucoup de recettes pour l'État⁴). L'ampleur de l'asymétrie (quelle est la part du commerce général que les régions ACP ne vont pas libéraliser?) et le calendrier de démantèlement tarifaire sont au cœur de la négociation avec l'Europe.

Le traitement des produits sensibles. Choisir les produits sensibles permet donc de leur appliquer un traitement particulier. Ils vont déroger aux principes de suppression des droits de douane. Ils vont ainsi conserver le droit de douane qui s'applique au reste du monde. Ensuite, s'agissant de produits sensibles pour les secteurs de production, on va leur appliquer des mesures de sauvegarde spécifiques permettant de réagir lorsque les importations posent problème malgré le maintien du droit de douane. Plusieurs instruments de défense commerciale sont utilisables et sont présentés dans l'article des pages 23 et 24.

Bien d'autres sujets encore entrent dans la négociation comme les obstacles techniques au commerce, les normes, les mesures d'accompagnement, la propriété intellectuelle, les marchés publics, la libéralisation des services, etc. ■

L'article XXIV du Gatt: la référence!

L'ARTICLE XXIV du Gatt traite des zones de libre-échange (ZLE) et unions douanières régionales et des règles particulières qui s'appliquent à celles-ci. L'article XXIV autorise en effet des exceptions à la règle de non-discrimination et à la clause de la NPF, dans le cas des zones de libre-échange. Cela explique le choix de l'UE de créer une ZLE avec les pays ACP pour conserver des relations commerciales préférentielles avec ces pays (et donc discriminatoires pour les autres États) sans déroger aux règles de l'OMC.

L'article offre ainsi la possibilité, à l'intérieur d'une ZLE, de baisser les droits de douane davantage qu'avec les pays extérieurs à la zone. Il fixe cependant certaines conditions con-

traignantes : 1) la libre circulation des produits doit concerner « l'essentiel des échanges commerciaux » des pays de la ZLE ; 2) elle doit être mise en place dans un « délai raisonnable », selon un « programme » qui a été défini par les pays de la zone ; et 3) les droits de douane entre les pays de la ZLE ne doivent pas être supérieurs à ceux en vigueur avant l'établissement de la ZLE.

Si l'article XXIV a fait l'objet d'une interprétation par les membres fondateurs de l'OMC en 1994, il reste flou. Ainsi, le « délai raisonnable », concernant la période de transition précédant la mise en place d'une ZLE, « ne devrait dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels ». « L'essentiel des échanges » n'est pas précisé, mais la

CE considère habituellement qu'ils représentent 90 % des échanges, avec une asymétrie possible dans le cas des APE : 100 % pour l'UE, et 80 % pour les pays ACP.

D'une manière générale, ces diverses interprétations font débat dans les négociations des APE. Une interprétation large est avancée par ceux qui veulent limiter l'étendue des APE et leur impact sur les pays ACP : par exemple, 80 % des échanges libéralisés, et une période de transition allant jusqu'à 25 ans (elle fut de 15 ans pour le Mexique, dans l'Alena). Bien qu'il n'y ait pas eu de précédent à l'heure actuelle pour une ZLE, on s'interroge sur les risques d'une contestation à l'OMC.