



# *UNU/CRIS Occasional Papers*

0-2003/4

*Intégration régionale et APEs :  
Timing et mesures de sauvegarde*

Brigid Gavin\*

\* Chercheur, United Nations University – Comparative Regional Integration Studies (UNU/CRIS)

Ce document a été présenté pendant la seconde séance d'orientation sur les négociations des accords de partenariat économique (APE), le 2 juillet 2003.

L'UE mène ses relations commerciales externes en suivant deux voies parallèles : la voie multilatérale dans l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et la voie bilatérale grâce aux accords de libre échange (ALE) avec certains pays individuels et groupes de pays. Depuis les années 90, la voie bilatérale a pris de la vitesse tandis que « le nouveau régionalisme » gagnait du terrain. Les changements structurels dans l'économie mondiale, notamment la chute du communisme en Europe de l'Est, la fin de l'apartheid en Afrique du Sud et la progression rapide de la mondialisation économique, ont amorcé les nouvelles tendances d'intégration régionale. Le tableau 1 donne un aperçu de l'évolution des relations commerciales de l'UE depuis les années 90.

Tableau 1 : Evolutions récentes des relations commerciales de l'UE

1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accords d'association avec les pays de l'Europe centrale et de l'Est (PECE)</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord-cadre de coopération interrégionale avec le Mercosur</li> <li>• Lancement du partenariat euro-méditerranéen</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord de libre échange (ALE) signé avec le Mexique</li> <li>• Accords de partenariat et de coopération (APC) avec la Russie, l'Ukraine et la République de Moldova.</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lancement des négociations ALE avec le Mercosur</li> <li>• ALE signé avec l'Afrique du Sud</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiative « Tout sauf les armes » approuvée</li> <li>• Lancement du cycle de Doha sur le développement</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décision d'accepter 10 nouveaux pays dans l'UE en 2004</li> <li>• Décision d'accepter 2 nouveaux pays dans l'UE en 2007</li> <li>• Décision de lancer éventuellement les négociations d'adhésion avec la Turquie en 2004.</li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ALE signé avec le Chili</li> <li>• Les négociations ACP-UE démarrent en vue de conclure des accords de partenariat économique</li> </ul>
<p>Source : Overseas Développement Institute, Londres</p>	

Après l'intégration complète de dix nouveaux pays dans l'Union en 2004, il faut s'attendre à ce que l'UE accélère l'intégration avec d'autres pays voisins dans les Balkans, avec la Russie, l'Ukraine et la République de Moldova, ainsi qu'avec les pays méditerranéens. Quelle est la situation des ACP dans ce contexte de relations commerciales en mutation rapide ?

Les pays ACP ont toujours été en tête du réseau des relations préférentielles de l'UE. Le modèle ACP est considéré comme un porte-drapeau dans la communauté de développement. Le partenariat a été le thème des relations entre l'UE et les pays ACP depuis la Convention de Yaounde. Les partenariats ont plus de portée que les ALE économiques. Ils créent des cadres institutionnels, par exemple, des assemblées parlementaires communes et des structures de dialogue, visant à développer une responsabilité politique réciproque. L'UE souhaite à présent élargir le cadre de coopération avec les pays ACP.

Le présent document a pour but de servir de base de discussion à la Séance d'orientation ACP avec les négociateurs commerciaux, concernant les grands problèmes relatifs aux prochaines négociations UE-ACP. A ce titre, son but est de présenter les problèmes clés et de citer des exemples, tirés des accords existants, qui pourraient être pertinents pour les ACP. Des questions et une discussion plus approfondie des problèmes devraient suivre pendant la séance d'orientation.

#### Présentation du contexte

**Tableau 2 : Futur calendrier des principales décisions commerciales pertinentes pour les ACP**

2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'UE lance une nouvelle politique d'intégration des pays d'Europe de l'Est et de la Méditerranée du Sud</li> <li>• Les ministres de l'agriculture de l'UE décident une réforme de la PAC</li> <li>• Réunion ministérielle de l'OMC à Cancún</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le système généralisé de préférences (SGP) expire</li> </ul>
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fin du cycle de Doha (?)</li> <li>•</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Négociations sur les accords de partenariat économique à finaliser</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expiration de la dérogation de l'OMC en ce qui concerne les préférences commerciales pour les pays ACP</li> <li>• Début des accords de partenariat économique</li> </ul>
<p><i>Source</i> : Overseas Développement Institute, Londres.</p>	

L'importance de la libéralisation du commerce agricole sera un des tests les plus importants du cycle de Doha. L'ouverture de ce secteur aiderait les pays en développement à accroître leurs exportations, à réduire leurs importations et à

améliorer leur situation commerciale générale. On estime que ce secteur présente le meilleur potentiel de réduction de la pauvreté. Toutefois, l'importance potentielle de la libéralisation agricole est peut-être exagérée, étant donné qu'il est possible que les pays plus pauvres ne soient pas convenablement équipés pour lutter contre la concurrence internationale dans les secteurs de la production et de la transformation alimentaires, qui sont de gros consommateurs de capitaux dans les pays industrialisés. Néanmoins, l'importance symbolique est très importante.

Les pays ACP sont également confrontés à des défis politiques dans la poursuite de leurs relations particulières avec l'UE. Bien que l'accord de Cotonou, qui vient d'être ratifié, doit durer vingt ans, des menaces existent de la part des nouveaux groupes régionaux, notamment le NEPAD, constitué en collaboration avec l'Union africaine. Ceci pourrait élargir la plate-forme de dialogue entre l'UE et les pays africains du Nord et du Sud en touchant aux frontières traditionnelles des ACP. Depuis la fin de l'apartheid, l'Afrique du Sud a rejoint l'Afrique, entraînant des changements si importants qu'il est possible aujourd'hui que l'UE préfère traiter de plus en plus avec le NEPAD.

Mais on peut aussi imaginer un scénario dans lequel l'UA renforcerait la position de l'Afrique au sein des ACP, confortant ainsi la position des ACP dans leur ensemble. La taille plus importante des ACP - avec 77 membres contre les 53 membres de l'UA - pourrait bien renforcer sa position dans les forums internationaux, notamment l'OMC. Toutefois, la coordination politique entre des pays aussi nombreux est très complexe. Avec 15 membres seulement, l'UE éprouve déjà des difficultés à le faire.

En outre, l'UE se préoccupe de plus en plus des questions non-économiques, comme les droits de l'homme, la démocratie, une bonne gestion des affaires publiques, l'état de droit et la relation entre l'aide économique et la réforme politique. L'UE exigera de plus en plus que le « dialogue » dans les APE englobe ces problèmes politiques.

C'est dans ce contexte incertain que l'UE a proposé de bâtir sur l'accord de Cotonou en négociant les APE. De nombreux groupes de développement ont critiqué cette stratégie coercitive de l'UE, qui exerce une pression maximale sur les pays ACP sur deux fronts en même temps – par le canal multilatéral de Genève et par le canal

bilatéral dans les APE. Il est important de comprendre qu'actuellement, l'UE adopte systématiquement cette approche avec tous ses grands groupes de partenaires commerciaux. C'est une approche générale et non-discriminatoire. C'est pourquoi il est crucial que les ACP élaborent une stratégie appropriée pour parvenir à des accords de développement favorables.

La nouvelle approche de l'UE : étendre les marchés par l'intégration régionale

Quand nous examinons les divers accords d'association ou de partenariat que l'UE a récemment négociés avec certains pays, que ce soit en Europe centrale et orientale ou dans la région méditerranéenne, nous constatons qu'ils vont au-delà d'une libéralisation normale du commerce en vue d'arriver à l'accès au marché. La nouvelle approche est basée sur « l'extension des marchés » en rattachant la libéralisation commerciale à l'intégration économique régionale. En « régionalisant » leurs marchés, les pays peuvent étendre leur marché et attirer ainsi les investissements directs étrangers (IDE), qui sont aujourd'hui l'élément moteur du commerce. L'expérience montre que l'extension des marchés entraîne une hausse des exportations des pays en développement plus forte que la libéralisation commerciale traditionnelle. En échange de l'adoption de politiques appropriées pour l'extension des marchés, l'UE offre un accès à son vaste marché interne. De plus, elle est prête à offrir un volume considérable d'aide financière et d'assistance technique en matière commerciale, pour soutenir les coûts d'adaptation que les pays supportent pour réformer leurs politiques.

Aujourd'hui, l'UE entre dans les APE avec un agenda complet de libéralisation semblable à son approche standard. Le mandat de négociation de la Commission montre que la libéralisation commerciale envisagée est d'une envergure considérable : elle comprendra la libéralisation des biens et des services. De plus, elle prévoit la libéralisation des mouvements de capitaux, les domaines apparentés au commerce que sont la concurrence et la protection des droits de propriété intellectuelle, ainsi que les investissements, les marchés publics et les barrières techniques au commerce, comme les normes et réglementations techniques.

Les APE devraient bénéficier d'un volume accru d'investissements directs étrangers (IDE) et stimuler ainsi le commerce et la croissance économique. Mais ils risquent

aussi d'exposer les économies très vulnérables à une concurrence si forte des pays industrialisés qu'elles seront incapables de supporter la pression. Dans ce contexte, un certain nombre de questions problématiques doivent être traitées dès le début.

- Comment l'UE traitera-t-elle l'hétérogénéité dans le groupe des ACP en ce qui concerne les niveaux de développement économique et leurs besoins ?
- Comment l'UE traitera-t-elle les adaptations significatives qui seront nécessaires dans les pays ACP ?
- L'UE acceptera-t-elle des niveaux différenciés de libéralisation commerciale ?
- Pendant les négociations, les pays seront-ils poussés à signer sous la menace d'une diminution des aides ?
- Les pays ACP doivent-ils revoir la compatibilité des APE avec leur agenda multilatéral ? Aujourd'hui, certains pays des Caraïbes semblent plus intéressés d'obtenir l'accès au marché américain qu'au marché européen, et certains pays du Pacifique envisagent des relations plus étroites avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Ces questions ont déjà été longuement débattues dans la communauté de développement. Les ONG de développement, qui ont analysé le mandat de négociation de l'UE pour les APE, ont préconisé les directives générales suivantes pour aider les pays ACP à obtenir un résultat équitable et un accord de développement favorable.

- **Transparence** : les négociations devraient se dérouler dans des conditions d'ouverture et de transparence optimales.
- **Diversification** : les négociations doivent être ouvertes à tous les intéressés, y compris la société civile. Les ONG de développement jouent un rôle critique de chien de garde, en contrôlant la politique de développement de l'UE pour qu'elle se concentre sur la réduction de la pauvreté.
- Les APE ne doivent pas entraîner, pour un pays quelconque, des conditions d'accès au marché moins favorables que celles prévues dans l'accord de Cotonou.
- L'UE doit respecter le principe des préférences non-réciproques pour les pays moins développés.

- Il n'y a pas de « taille unique » pour les négociations, et les négociations commerciales doivent tenir compte des besoins spécifiques des pays individuels.
- Les contraintes de capacité des pays ACP doivent être prises en considération.
- Il faut tenir compte de l'impact socio-économique des maladies contagieuses comme le SIDA.
- L'UE ne doit pas segmenter les ACP en sous-groupes.

En abordant les prochaines négociations APE, il peut être utile d'examiner certaines des expériences récentes des accords préférentiels de l'UE. Alors que les fondements de l'approche de l'UE sont pratiquement identiques, il existe des variantes en fonction des différentes régions. Par exemple, les accords d'association avec les pays d'Europe centrale et de l'Est (PECE) prévoyaient une libéralisation rapide, étant donné que ces pays se préparaient à une intégration totale dans l'UE pendant la décennie 1993-2003. Les accords Euro-Med prévoient une libéralisation moins intensive et un rythme plus lent d'intégration régionale entre les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (MENA). Dans le prochain chapitre, nous donnons un bref aperçu des accords de partenariat Euro-Med, sur lesquels nous pourrions revenir en détail pendant la séance d'orientation, si les participants le souhaitent.

#### Les accords de partenariat de l'UE avec les pays méditerranéens

Il y a de nombreuses similitudes entre les pays méditerranéens et les pays ACP. La taille de leurs marchés est relativement réduite et, par conséquent, les exportations seront le facteur clé de la croissance économique et du développement. Les caractéristiques principales du commerce des pays méditerranéens comme des pays ACP indiquent une forte dépendance vis-à-vis du marché européen et peu d'intégration pour stimuler les flux d'échanges intrarégionaux.

Le partenariat euro-méditerranéen, lancé en 1995, comprend des accords bilatéraux avec des pays individuels et, en outre, une dimension régionale manifeste, qui envisage une zone de libre-échange dans la région MENA d'ici 2010. La dimension bilatérale comprend un cadre de libéralisation commerciale, soutenu par l'aide financière de l'UE. La dimension régionale explicite encourage le développement d'initiatives intrarégionales et la coopération dans un large éventail de secteurs. La

politique d'encouragement de la coopération intrarégionale comprend trois volets qui complètent le cadre bilatéral : le volet Politique et Sécurité, le volet Economie et Finance, le volet Social, Culturel et Humain. Depuis 1995, sept réunions des Ministres des Affaires étrangères ont eu lieu, ainsi que 16 réunions des ministres sectoriels. Ces réunions ont lancé un certain nombre d'initiatives de coopération commune, financées par le programme régional de l'UE. Le tableau 3 illustre la situation actuelle des partenariats de l'UE avec les pays méditerranéens.

Tableau 3 : Accords de partenariat euro-méditerranéens

Pays	Signé	Entrée en vigueur	Statut OMC
Israël	1995	2000	Membre
Tunisie	1995	1997	Membre
Maroc	1996	2000	Membre
Territoires palestiniens	1997	1997	Non-membre
Jordanie	1997	2002	Non-membre
Egypte	2001		Membre
Algérie	2002		Non-membre
Liban	2002		Non-membre
Syrie*			Non-membre

\*Un accord d'association avec la Syrie est en cours de négociation  
*Source* : E. Philippart (2003) et T. Beart (2002).

Qu'a-t-on réalisé dans l'accord de partenariat euro-méditerranéen ? Le tableau 4 présente un instantané du programme de libéralisation entrepris. Pour le commerce des marchandises, l'objectif était d'atteindre des tarifs zéro sur une période de douze ans et d'éliminer la plupart des restrictions quantitatives. L'objectif de la libéralisation des produits agricoles était beaucoup moins ambitieux et restait ouvert à la négociation. Par conséquent, la libéralisation du commerce agricole était très limitée. En ce qui concerne la libéralisation du commerce des services, l'objectif visé était le niveau OMC/GATT. Ceci implique un niveau de libéralisation beaucoup plus faible qu'au sein de l'UE. Dans le domaine des services financiers, aucune disposition ne prévoyait la libéralisation des mouvements de capitaux. Il n'y a pas non plus de demande de libéraliser les investissements directs étrangers (IDE). Dans d'autres domaines commerciaux, comme la facilitation du commerce et la concurrence, la coopération existe mais aucun engagement ferme n'est exigé.

La suppression des tarifs et quotas ne suffit pas pour réaliser l'accès au marché. Il est aussi nécessaire de régler le problème des normes. Là où les normes nationales diffèrent, elles segmenteront les marchés et empêcheront l'intégration. L'UE n'a pas réglé ce problème de manière satisfaisante dans les accords Euro-Med. Les pays ont été encouragés à rapprocher leurs normes, mais aucun objectif précis et aucun calendrier n'a été fixé, ils ont simplement adopté une approche ouverte. Ce fut aussi le cas des accords de reconnaissance mutuelle.

En revanche, l'UE a exigé des pays ECE qu'ils adoptent les règles de l'UE et leur a accordé une assistance technique considérable.

**Tableau 4 : Libéralisation dans les accords de partenariat Euro-Med**

Barrière commerciale	Libéralisation
Tarifs sur les produits industriels	Doivent passer à zéro
Suppression des quotas, industriels	La plupart
Tarifs sur les produits agricoles	Réduction à négocier
Suppression des quotas, agricoles	Réduction à négocier
Période transitoire pour la suppression des tarifs	Jusqu'à 12 ans
Coopération douanière	Oui
Harmonisation des normes techniques et reconnaissance mutuelle	Objectif approximatif ouvert
Règles d'origine	Adoption des règles de l'UE
Mesures de contrôle et anti-dumping	Oui
Services	Niveau GATT/OMC
Droit d'établissement et traitement national	Objectif seulement
Droits de propriété intellectuelle	Niveau TRIP/OMC
Règles de concurrence	Respecter les directives politiques de l'UE, la coopération et la coordination
Libre circulation des capitaux	Non
Aide financière	Oui
Coopération économique	Oui
Coopération politique/culturelle	Oui
Institutions	Intergouvernementales
<i>Source : Centre d'études politiques européennes, Bruxelles</i>	

### **Les leçons pour l'UE et les pays ACP ?**

L'expérience du partenariat Euro-Med permet aux pays ACP de tirer certaines leçons. Il est clair qu'une analyse plus détaillée des accords et de la structure des économies des pays MENA et ACP est nécessaire avant de tirer des conclusions définitives. A partir de cette brève étude, nous suggérons de tenir compte des problèmes suivants dans la séance d'orientation.

- Libéralisation de l'agriculture

La libéralisation de l'agriculture doit être un objectif prioritaire dans tout futur APE. L'agriculture est particulièrement importante pour les pays ACP. Les exportations agricoles représentent 36% des exportations des pays ACP. Par conséquent, il faut discuter de la réforme de la PAC et de ses effets sur les réformes structurelles des ACP. En diminuant les tarifs, les ACP enregistreront une perte de revenus qui devra, par conséquent, être compensée par une augmentation des exportations. La réforme de la PAC n'entre pas dans les attributions du mandat de négociation, mais il faut examiner les effets de distorsion de la PAC sur le commerce UE-ACP, si l'UE envisage sérieusement de s'engager dans une coopération économique et commerciale complète. Par conséquent, l'UE doit être prête à discuter des effets négatifs de la PAC sur le commerce, afin d'en minimiser l'impact négatif. Les ministres de l'Agriculture de l'UE décideront cet été de la réforme de la PAC. Si l'UE ne réussit pas à procéder aux réformes nécessaires, ceci compromettra non seulement le succès du cycle de Doha, mais aura également une influence négative sur les APE.

Un autre point important dans le domaine du commerce agricole est la question des normes sanitaires et phytosanitaires, ainsi que les difficultés auxquelles seront confrontés les exportateurs pour répondre aux normes européennes. La libéralisation n'aboutira pas à un meilleur accès au marché si on ne réussit pas à respecter ces normes.

La libéralisation du commerce agricole devra être soutenue par un programme d'assistance technique pour veiller à ce que les normes soient respectées. Sans cette assistance technique et financière, les exportateurs des ACP seront confrontés à des coûts élevés qui pourraient compenser les bienfaits de la libéralisation.

- Libéralisation des services

La libéralisation des services est aussi importante que la libéralisation des marchandises. Les pays en développement bénéficient d'un avantage relatif dans certains secteurs de services, comme le tourisme et la construction. Par conséquent,

les pays ACP pourraient accepter une libéralisation dans la ligne du modèle de l'OMC/GATT. L'UE attache une importance particulière à certains secteurs, notamment les services financiers. Bien qu'une plus grande disponibilité de crédits soit essentielle dans les pays en développement, la libéralisation du secteur financier y est plus risquée que dans les pays industrialisés – comme l'expérience l'a montré. La libéralisation des mouvements de capitaux doit donc être très progressive et prévoir suffisamment de mesures de contrôle pour empêcher une crise financière. Les ACP doivent renforcer la libéralisation dans les secteurs où ils bénéficient d'un avantage relatif. Là où ces services utilisent beaucoup de main-d'œuvre, l'UE ne doit pas limiter l'accès à son marché en raison de sa réglementation en matière d'immigration.

- Barrières techniques au commerce

L'UE doit traiter le problème des barrières techniques au commerce de manière complète. Il faut régler le problème des normes techniques par une stratégie claire d'harmonisation ou de reconnaissance mutuelle, qui doit être soutenue par une assistance financière et technique, afin d'aider les pays ACP à faire face aux coûts occasionnés et assurer le renforcement des capacités. L'assistance technique peut comprendre l'échange d'experts, l'échange d'informations sur la législation, l'organisation de séminaires, des activités de formation et une aide pour la traduction de la législation européenne dans les secteurs concernés. De plus, il est nécessaire de financer les initiatives de coopération régionale afin d'adopter des normes régionales entre les pays ACP.

- Assistance financière et technique

L'UE doit fournir un volume considérable d'assistance financière et technique pour couvrir les coûts d'adaptation dus à la libéralisation et surmonter les contraintes de capacité auxquelles sont confrontés les pays ACP.