



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 28.11.2006  
COM(2006) 673 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL**

**Communication relative à la modification des directives de négociation d'accords de partenariat économique avec les pays et régions ACP**

{SEC(2006)1427}

## INTRODUCTION

### 1) CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Motivations et objectifs de la proposition**

La communication a pour objet d'inviter l'Afrique du Sud à rejoindre le groupe des États ACP négociant un accord de partenariat économique (APE) en Afrique australe (Communauté de développement de l'Afrique australe - SADC).

- **Contexte général**

La communication fait suite à la proposition présentée par la SADC le 7 mars 2006 et son annexe 2 constitue le projet de réponse à cette proposition.

Les négociations APE entre la CE et la SADC, qui ont été lancées en juillet 2004, ont été suspendues au niveau technique en 2005, lorsque les deux parties ont réalisé que tout processus d'intégration régionale viable en Afrique australe ne pourrait se faire sans régler les conséquences commerciales de l'accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) entre la CE et l'Afrique du Sud sur les autres membres de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU). Dans ce contexte, la proposition de la SADC vise à intégrer le processus de révision de l'ACDC et l'APE entre la CE et la SADC dans un processus de négociation unique.

- **Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition**

Directives de négociation d'accords de partenariat économique avec les pays et régions ACP (annexe 1 du document 9930/02).

- **Cohérence avec les autres politiques et objectifs de l'Union**

Si elle est adoptée, la présente communication contribuera à finaliser les négociations APE entre la CE et la SADC, ce qui est l'un des objectifs de l'Union.

### 2) CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES ET ANALYSE D'IMPACT

- **Consultation des parties intéressées**

En 2006, plusieurs séries de discussions APE entre l'UE et la SADC ont eu lieu au niveau des hauts fonctionnaires afin d'examiner les répercussions de cette proposition.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à des experts extérieurs.

- **Indications préliminaires d'impact**

Le Document de Travail des Services de la Commission accompagnant est une analyse d'impact préliminaire des effets potentiels de la modification proposée.

### 3) ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

- **Résumé des mesures proposées**

L'addendum proposé aux directives de négociation est structuré comme suit:

1. À la suite de la proposition présentée par le groupe de négociation APE de la SADC le 7 mars 2006, l'Afrique du Sud devrait être invitée à rejoindre le groupe des États ACP négociant un APE en Afrique australe.
2. En cas de conclusion d'un APE avec ce groupe d'États ACP, l'Afrique du Sud y comprise, cet APE remplacera les dispositions commerciales de l'ACDC à la date de son entrée en vigueur.
3. Compte tenu de la compétitivité de l'Afrique du Sud, il est inévitable de maintenir un régime commercial séparé pour ce pays en ce qui concerne l'accès des biens au marché communautaire.
4. Les mesures concernant l'accès au marché dans le cadre des échanges commerciaux entre la CE et l'Afrique du Sud seront négociées sur la base des dispositions de l'ACDC et fondées sur une analyse exhaustive de l'impact potentiel sur l'économie de l'UE. Un certain nombre d'exceptions pourraient être exclues du champ des négociations.
5. Une attention particulière sera consacrée à la mise en place d'un système de règles d'origine prévoyant des mesures d'exécution adéquates afin que la distinction entre les deux régimes commerciaux puisse être garantie, sur base d'une évaluation ad-hoc préalable.
6. Des mesures de sauvegarde seront incluses le cas échéant.

- **Base juridique**

Article 133 du traité instituant la CE et directives de négociation d'accords de partenariat économique avec les pays et régions ACP (document 9930/02 du 12.6.2002).

- **Principe de subsidiarité**

La communication relevant de la compétence exclusive de la Communauté, le principe de subsidiarité ne s'applique pas.

- **Principe de proportionnalité**

La communication est conforme au principe de proportionnalité pour les raisons suivantes.

La forme d'action proposée (addendum aux directives de négociation) est aussi simple que possible dans le contexte des négociations APE entre l'UE et la SADC.

- **Choix des instruments**

Instruments proposés: addendum aux directives de négociation.

D'autres moyens ne seraient pas appropriés pour les raisons suivantes.

Il s'agit du moyen le plus rapide de reprendre les discussions APE entre l'UE et la SADC.

#### **4) IMPLICATIONS BUDGÉTAIRES**

La communication n'aura pas d'incidences financières.

## COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

### Communication relative à la modification des directives de négociation d'accords de partenariat économique avec les pays et régions ACP

Le 7 mars 2006, la SADC a présenté à la CE une proposition qui prévoit d'associer formellement l'Afrique du Sud à l'APE avec la SADC. Cette proposition retient l'accès au marché comme seule question tout en rejetant des négociations supplémentaires sur les règles liées au commerce. En retour, l'UE bénéficierait de l'accès, actuellement défini dans l'ACDC, à tous les pays membres de la SACU (*Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland – les «BLNS»*), avec la possibilité d'un relèvement de certains tarifs pour tenir compte d'éventuelles sensibilités des BLNS.

S'agissant des pays qui n'appartiennent pas à la SACU mais qui sont membres du groupe APE de la SADC, à savoir le Mozambique, l'Angola et la Tanzanie (*les «MAT» - qui font partie des pays les moins avancés (PMA) et sont par conséquent bénéficiaires du dispositif TSA «Tout sauf les armes»*), il est demandé que le dispositif TSA soit «contractualisé» sur une base non réciproque et donc incompatible avec les règles de l'OMC.

Cette proposition soulève les questions suivantes: - Devons-nous accepter l'Afrique du Sud dans un APE? Et si oui, à quelles conditions; Pouvons-nous exclure tous les engagements sur les règles liées au commerce?

La CE estime qu'elle peut accepter l'inclusion de l'Afrique du Sud dans l'APE entre la CE et la SADC. Toutefois, cette acceptation est soumise à certaines conditions et demandes concernant le régime commercial devant être appliqué à l'Afrique du Sud, la situation des MAT, la portée du futur accord et la définition des offres tarifaires.

La proposition de la SADC est accueillie favorablement dans la mesure où elle clarifie le rôle de l'Afrique du Sud dans les négociations et fournit une base tout à fait nécessaire à la poursuite des discussions, en s'appuyant sur un noyau dur de pays institutionnellement cohérents et économiquement intégrés, qui pourrait progressivement s'élargir afin d'inclure d'autres pays de la région. Toutefois, l'intégration de l'Afrique du Sud dans l'APE susciterait des enjeux considérables. En tant qu'économie la plus compétitive de la région, l'Afrique du Sud ne peut être traitée comme les autres membres de la SACU. La CE devra différencier son traitement tarifaire tout en préservant la cohérence régionale du groupe. Dans la mesure où le régime commercial sera différencié, la CE devra garantir la faisabilité d'un système approprié et rigoureux de contrôle en matière de règles d'origine et l'établissement d'un mécanisme de sauvegarde autonome qui s'appliquera automatiquement dans l'éventualité d'une forte croissance des échanges liée à un contournement des dispositions.

L'exclusion de tous les engagements concernant les règles liées au commerce (par exemple services, investissement, marchés publics, facilitation des échanges, DPI et concurrence) serait très difficile à concilier avec Cotonou. En outre, les règles sont au cœur de la dimension développement des APE. Dans ces domaines, il est clair que la CE ne cherche pas à assurer un accès pour ses entreprises mais à promouvoir l'harmonisation et la préférence régionales afin que les opérateurs se retrouvent face à des règles prévisibles, transparentes et applicables. Une approche progressive avec des clauses de révision permettant de définir un ensemble acceptable de règles APE serait un compromis envisageable.

Enfin, la contractualisation du régime TSA, telle qu'elle est demandée par le Mozambique, l'Angola et la Tanzanie (MAT) n'est pas compatible avec les règles de l'OMC, dans la mesure où elle ne satisferait pas aux exigences de l'article XXIV du GATT et créerait par conséquent une discrimination vis-à-vis des autres bénéficiaires du dispositif TSA. La CE estime que ces pays ne devraient pas être tenus à l'écart du processus de négociation de l'APE, car cette situation entraînerait une fragmentation encore plus grande de la région au lieu d'encourager l'intégration régionale, qui est l'un des objectifs clés de l'APE. Dans tous les cas, quelle que soit la forme finale de l'APE, le futur accord devrait demeurer ouvert aux États ACP de la région qui souhaiteraient y adhérer ultérieurement.

L'objectif de la présente communication est d'expliquer les avantages d'une modification des directives de négociation d'accords de partenariat économique avec les pays et régions ACP en vue d'inclure formellement l'Afrique du Sud dans le processus de négociation de l'APE entre la CE et la SADC, ainsi que les conditions relatives à cette modification.

L'annexe 1 à la présente communication est le projet d'addendum visant à modifier les directives de négociation d'accords de partenariat économique avec les pays et régions ACP.

L'annexe 2 contient la réponse de la CE à la proposition-cadre d'APE présentée par la SADC le 7 mars 2006.

Le document de travail des services de la Commission joint en annexe est une analyse d'impact préliminaire qui expose brièvement l'état d'avancement des négociations APE entre la CE et la SADC, les problèmes à surmonter ainsi que les questions économiques et institutionnelles liées à cette modification.

## ANNEXE 1

### **ADDENDUM AUX DIRECTIVES DE NÉGOCIATION D'ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE AVEC LES PAYS ET RÉGIONS ACP**

**(document 9930/02 du 12.6.2002)**

1. À la suite de la proposition présentée par le groupe de négociation APE de la SADC le 7 mars 2006, l'Afrique du Sud devrait être invitée à rejoindre le groupe des États ACP négociant un APE en Afrique australe.
2. En cas de conclusion d'un APE avec ce groupe d'États ACP, l'Afrique du Sud y comprise, cet APE remplacera les dispositions commerciales de l'ACDC à la date de son entrée en vigueur.
3. Compte tenu de la compétitivité de l'Afrique du Sud, il est inévitable de maintenir un régime commercial séparé pour ce pays en ce qui concerne l'accès des biens au marché communautaire.
4. Les mesures concernant l'accès au marché dans le cadre des échanges commerciaux entre la CE et l'Afrique du Sud seront négociées sur la base des dispositions de l'ACDC et fondées sur une analyse exhaustive de l'impact potentiel sur l'économie de l'UE.
5. Une attention particulière sera consacrée à la mise en place d'un système de règles d'origine prévoyant des mesures d'exécution adéquates afin que la distinction entre les deux régimes commerciaux puisse être garantie, sur base d'une évaluation ad-hoc préalable.
6. Des mesures de sauvegarde seront incluses le cas échéant.

## ANNEXE 2

### **Réponse de la CE à la proposition-cadre d'APE présentée par la SADC**

**le 7 mars 2006**

#### **Contexte**

Le 7 mars 2006, le groupe APE de la SADC a présenté la proposition suivante concernant la manière d'aborder les négociations de l'APE: l'Afrique du Sud devrait participer à la négociation de l'APE; il conviendrait d'accorder au Mozambique, à l'Angola et à la Tanzanie un traitement non réciproque du type TSA, sur une base contractuelle; l'accès au marché devrait être la seule question à prendre en considération pour la négociation; les questions dites de nouvelle génération pourraient être examinées dans un cadre de coopération mais sans engagement contraignant pris au titre de l'APE. En ce qui concerne l'accès au marché, l'extension à tous les pays, y compris l'Afrique du Sud, d'un traitement équivalent à celui prévu par le dispositif TSA, est demandée à la CE. En retour, l'UE bénéficierait de l'accès, actuellement défini dans l'accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) entre la CE et l'Afrique du Sud, à tous les pays membres de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU). Cette offre d'accès au marché pour l'UE pourrait néanmoins être soumise à un relèvement des droits ACDC actuellement applicables à un certain nombre de produits afin de répondre aux préoccupations du Botswana, du Lesotho, de la Namibie et du Swaziland (BLNS). Il conviendrait d'accorder une attention particulière au Lesotho, compte tenu de son statut de PMA.

#### **Configuration**

La proposition de la SADC est accueillie favorablement dans la mesure où elle clarifie le rôle de l'Afrique du Sud dans les négociations et fournit une base tout à fait nécessaire à la poursuite des discussions, en s'appuyant sur un noyau dur de pays institutionnellement cohérents et économiquement intégrés, qui pourrait progressivement s'élargir afin d'inclure d'autres pays de la région.

La CE peut donc accepter l'inclusion de l'Afrique du Sud dans l'APE entre la CE et la SADC. Toutefois, cette acceptation est soumise à certaines conditions et demandes concernant la situation du Mozambique, de l'Angola et de la Tanzanie (les «MAT»), la portée du futur accord et la définition des offres tarifaires.

La CE estime que la proposition du groupe APE de la SADC écarterait le Mozambique, l'Angola et la Tanzanie du processus de négociation de l'APE et accroîtrait la fragmentation de la région au lieu d'encourager l'intégration régionale, qui est l'un des objectifs clés de l'APE.

Dans tous les cas, quelle que soit la configuration finale de l'APE avec la SADC, l'accord devrait demeurer ouvert à tous les États ACP de la région qui souhaiteraient y adhérer ultérieurement, sous réserve d'approbation par les parties.

## **Accès au marché pour les biens**

Compte tenu de la compétitivité de l'Afrique du Sud, notamment dans le domaine de l'agriculture, il est inévitable d'octroyer à cette dernière un régime différent de celui des autres membres de l'APE en ce qui concerne l'accès au marché communautaire.

L'offre tarifaire de la CE serait basée sur une situation qui, de facto, existe déjà, à savoir l'ACDC d'une part et les dispositions de Cotonou d'autre part. Toute concession tarifaire supplémentaire en faveur des «BLNS» et des «MAT» serait le résultat de la négociation de l'APE et dépendrait des efforts consentis par ces pays en termes d'engagements sur les règles liées au commerce. L'extension à l'Afrique du Sud de l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent n'est pas envisagée dans un avenir prévisible.

S'agissant de l'accès des biens communautaires au marché APE de la SADC, l'ACDC devrait également servir de base à la négociation. Par principe, la CE s'oppose à la mise en œuvre d'une hausse des tarifs ACDC sur les biens communautaires destinés à l'exportation vers l'Afrique du Sud.

La CE reconnaît également qu'au sein de la SACU, le Lesotho mérite une attention particulière compte tenu de son statut de PMA. Ce facteur sera pris en considération durant le processus de négociation.

L'octroi à l'Angola, au Mozambique et à la Tanzanie d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent qui serait non réciproque et contractuel n'est pas compatible avec les règles de l'OMC car il ne satisferait pas aux exigences de l'article XXIV du GATT et créerait une discrimination par rapport aux bénéficiaires du dispositif TSA. L'APE devrait avoir pour objectif d'instaurer un accès au marché sans réserve, dans toute la mesure du possible, pour les pays de la SADC parties à l'APE (en dehors de l'Afrique du Sud), tout en reconnaissant la nécessité de prendre en considération la question du régime d'importation pour quelques produits sensibles.

Si, enfin, un pays décidait de ne pas adhérer aux dispositions de l'APE régissant l'accès au marché, son traitement tarifaire serait alors fondé sur le système unilatéral de préférences généralisées de l'UE (TSA pour les PMA), ou, dans le cas de l'Afrique du Sud, sur l'ACDC.

## **Questions de nouvelle génération**

En ce qui concerne la portée du futur accord, la CE considère que l'APE ne peut se limiter uniquement aux dispositions relatives à l'accès au marché et ignorer toutes les références aux engagements réglementaires du côté de l'offre (par exemple services, investissement, marchés publics, facilitation des échanges, droits de propriété intellectuelle, concurrence, travail et environnement). Ces questions sont au cœur de la dimension développement durable de l'APE et sont cruciales pour le renforcement de l'intégration régionale. Lorsque le manque de capacités risque d'entraver la mise en œuvre des engagements dans ces domaines, des mesures appropriées devraient être envisagées dans le cadre des instruments de coopération au développement, en particulier par l'intermédiaire de l'accord de Cotonou, ou des programmes des États membres ou des autres donateurs. Une assistance pourrait être octroyée en contrepartie d'engagements clairs sur les règles.

La CE estime qu'une approche progressive pourrait permettre d'aboutir à une solution acceptable. Il conviendrait de se focaliser d'abord sur les règles régissant le commerce comme les services, l'investissement, la facilitation des échanges et d'examiner les autres règles liées au commerce à un stade ultérieur.

### **APE et ACDC**

Enfin, la CE convient que le processus de négociation devrait être rationalisé. La révision de l'ACDC (dans la mesure où des questions commerciales sont concernées) et la négociation de l'APE devraient être fusionnées dans un processus unique. Il y aurait également lieu de prévoir et de structurer clairement une série de réunions au niveau des experts et des hauts fonctionnaires afin de garantir que les capacités des États membres de la SADC ne sont pas sollicitées de manière excessive. Une réunion ministérielle pourrait être organisée d'ici à la fin 2006 dans le but de donner des orientations politiques à ce processus.