



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.10.2007  
COM(2007) 635 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU  
CONSEIL**

**Accords de partenariat économique**

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## Accords de partenariat économique

### 1. INTRODUCTION

#### 1.1. Objectifs des négociations

Les objectifs des accords de partenariat économique (APE) sont de mettre en place de nouveaux régimes commerciaux, compatibles avec les règles de l'OMC, avant l'expiration des régimes actuels, le 31 décembre 2007, de soutenir l'intégration régionale des pays ACP et de faciliter leur intégration harmonieuse et progressive dans l'économie mondiale, notamment en favorisant la création de grands marchés ACP régionaux, et de contribuer ainsi au développement durable et à la réduction de la pauvreté.

Ces objectifs se reflètent dans les directives de négociation que le Conseil a adoptées au moment d'autoriser la Commission à ouvrir les négociations et qui prévoient que la Commission négociera des APE complets avec les régions ACP. Ces APE contiendront des dispositions relatives à certains domaines liés au commerce, aux règles liées au commerce, ainsi qu'au commerce de services, et comporteront des liens appropriés vers la coopération au développement.

La Commission estime que la conclusion d'accords complets de cette nature est essentielle à la réalisation du but ultime de la coopération économique et commerciale ACP-EU, qui, conformément à l'article 34, paragraphe 2, de l'accord de Cotonou, est de permettre aux États ACP de participer pleinement au commerce international. L'objectif premier de la Commission est donc de conclure des APE régionaux complets dans le délai déterminé par l'expiration des régimes commerciaux actuels. Cet objectif est réalisable dans certaines régions. Pour les autres régions, la présente communication décrit l'approche à adopter pour garantir que la progression vers des APE régionaux complets puisse se poursuivre, tout en évitant, dans toute la mesure du possible, une interruption du régime commercial pour les marchandises originaires des pays ACP.

#### 1.2. Délai de négociation

L'article 37, paragraphe 1, de l'accord de Cotonou dispose que de nouveaux régimes ACP-UE d'accès au marché, prévus dans les APE, entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Après cette date, ni les préférences commerciales visées à l'annexe V de l'accord de Cotonou, ni la dérogation accordée en 2001 par l'OMC<sup>1</sup> ne resteront en vigueur. En raison de l'expiration des régimes actuels d'accès au marché, il est donc impératif que les négociations relatives à l'aspect des APE concernant l'accès au marché des marchandises soient conclues pour la fin de 2007.

---

<sup>1</sup> Qui permet de déroger à la clause de la nation la plus favorisée (NPF) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

## **2. CONCLURE DES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE COMPLETS**

### **2.1. Assurer l'exhaustivité des APE**

Lors du comité ministériel mixte ACP-UE de mai 2007, toutes les régions ACP et l'UE ont réaffirmé leur intention de conclure des APE complets (tels que définis au point 1.1) pour la fin de 2007. Dans certaines régions, cet objectif est réalisable. Dans d'autres, il faudra davantage de temps pour parvenir à un accord sur des APE complets. Dans ces cas-là, la Commission s'efforcera de conclure des accords comprenant des régimes d'accès des marchandises au marché compatibles avec les règles de l'OMC, ces accords devant constituer une étape importante sur la voie de la conclusion d'APE complets. Chacun de ces accords doit être conclu en temps utile pour que de nouveaux régimes commerciaux puissent être établis, et portera sur tous les autres éléments des APE sur lesquels les négociations ont déjà abouti. Les négociations se poursuivront alors sur tous les points restant à résoudre pour conclure des APE complets.

Cette approche est déterminée par la nécessité de disposer, dans le cadre d'un accord international, d'un régime d'accès des marchandises au marché compatible avec les règles de l'OMC afin d'établir un nouveau régime commercial à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les questions et les conditions ayant une incidence sur le régime d'accès des marchandises au marché que la Commission propose à la Communauté d'offrir aux ACP en 2008 font l'objet du point 3.

Tout accord intervenu ne sera pas le point final des négociations, mais constituera un tremplin vers un APE régional complet. Les accords doivent contenir des clauses de rendez-vous et des engagements contraignants à poursuivre les négociations sur les points qui restent en suspens, et c'est sur ces bases que seront négociés ensuite des APE complets.

### **2.2. Assurer une couverture régionale complète des APE**

Le degré d'intégration régionale des six régions ACP est variable. Dans certaines régions, des communautés économiques régionales bien établies constituent des sous-régions spécifiques caractérisées par des niveaux d'intégration économique et des ambitions plus élevées que ceux de leurs voisins régionaux. Au sein de régions, les préoccupations et intérêts commerciaux varient également entre les pays les moins avancés et les autres pays en développement, ou reflètent les besoins spécifiques d'États particuliers.

La Commission reconnaît cette diversité et admet que certains pays n'adhéreront peut-être pas d'emblée à un accord régional. Dans les cas où un groupe de pays au sein d'une région souhaitera poursuivre les négociations, la Commission sera disposée à conclure des accords avec des sous-régions, y compris des accords sur l'accès au marché, qui représenteront une étape sur la voie de la conclusion d'APE complets. Pour préserver le dynamisme des plans actuels d'intégration régionale, tout accord de cette nature constituera un tremplin vers un APE complet, ouvert à tous les pays de la région concernée.

### **3. ACCES AU MARCHE**

#### **3.1. Certitude juridique**

Les négociations relatives à l'accès au marché ont pour objectif de garantir que les marchandises originaires des pays ACP bénéficient d'un accès juridiquement sûr et amélioré aux marchés de l'UE à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008. La seule façon de garantir la certitude juridique d'un régime d'accès des marchandises au marché, convenu entre la Communauté et une région ayant adhéré à un APE, est d'assurer la compatibilité de ce régime avec les règles de l'OMC relatives aux zones de libre-échange<sup>2</sup>. La Commission note que cela exige un accord conduisant à l'établissement d'une zone de libre-échange<sup>3</sup>.

#### **3.2. Offre d'accès au marché pour les marchandises**

La Communauté a fait une offre d'accès au marché dans le contexte des négociations d'un APE prévoyant un accès en franchise de droits et sans contingents pour les marchandises (avec des périodes de transition pour le sucre et le riz). Cette offre a été accueillie favorablement par le Conseil<sup>4</sup> et doit s'appliquer aux marchandises originaires des pays qui ont négocié avec la Communauté un accord international prévoyant de nouveaux régimes commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC, tels que décrits au point 3.1. Elle permettra en outre une asymétrie entre les engagements de l'ACP et ceux de l'UE en matière d'accès au marché, ainsi que des délais de transition appropriés pour la libéralisation des ACP.

#### **3.3. Mise en œuvre de l'offre d'accès au marché dans le cadre d'un APE**

La Commission proposera un règlement fondé sur l'article 133 du traité CE, établissant un régime d'accès au marché pour les marchandises, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 à une liste de régions et de pays avec lesquels les négociations en vue d'un accord, tel que visé au point 3.2<sup>5</sup>, ont abouti. Afin d'informer les autorités douanières et les opérateurs économiques de l'Union en temps utile et, le cas échéant, de permettre à la Commission d'adopter d'éventuels règlements d'application pour les régimes transitoires du sucre et du riz, la Commission entend présenter une proposition de règlement dès que possible.

La Commission soumettra dès que possible au Conseil le texte intégral de tous les accords en vue d'une décision autorisant la signature et l'application provisoire.

---

<sup>2</sup> Article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

<sup>3</sup> Aux fins de l'article XXIV du GATT, un tel accord est défini comme un accord intérimaire qui «comprend un plan et un programme pour l'établissement d'une zone de libre-échange». La zone de libre-échange est présumée exister lorsque les droits de douane et autres réglementations restrictives du commerce sont éliminées pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les parties.

<sup>4</sup> Conclusions du Conseil du 15 mai 2007 sur les accords de partenariat économique, référence du Conseil 9560/07.

<sup>5</sup> Conformément aux dispositions de l'offre d'accès au marché faite par l'UE dans le cadre d'un APE et à la décision du Conseil d'associer l'Afrique du Sud aux négociations relatives aux APE, le règlement contiendra des dispositions appropriées prévoyant un régime commercial différencié pour les marchandises dans le cas de l'Afrique du Sud.

La Commission inclura dans le règlement proposé des prescriptions abrogeant ou modifiant, en tant que de besoin, au 1<sup>er</sup> janvier 2008 l'ensemble des dispositions réglementaires restantes qui font référence aux dispositions commerciales énoncées à l'annexe V de l'accord de Cotonou ou qui prévoient la gestion et la mise en œuvre de ces dispositions.

La Commission inclura dans le règlement proposé des dispositions permettant le retrait temporaire de l'accès au marché pour certains produits en cas de fraude ou de non-respect des règles d'origine.

### **3.4. Accès au marché au titre du Système de préférences généralisées**

Il est possible que certains pays ACP ne puissent conclure la négociation d'un accord en temps utile pour être inscrits sur la liste de pays auxquels le nouveau régime d'accès au marché pour les marchandises, établi par le règlement visé au point 3.3, sera applicable. Dans ces cas-là, la Communauté n'aura d'autre choix que d'appliquer le régime commercial des marchandises tel qu'il est fixé dans le règlement sur le Système de préférences généralisées (SPG). Il en ira de même pour les pays qui choisissent de ne pas signer d'accord ou de ne pas adhérer à un APE complet.

Cela n'exigera aucune décision spécifique de la part de la Communauté, car tous les pays ACP continueront de bénéficier de l'accès au marché en application du SPG après l'expiration des préférences de l'accord de Cotonou. La seule exception est l'Afrique du Sud qui, en l'absence d'un nouveau régime commercial, continue de bénéficier des dispositions de l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC).

L'accès des pays ACP les plus pauvres au marché de l'Union est protégé puisque, en application du règlement SPG, les 42 pays ACP les moins avancés<sup>6</sup> (PMA) peuvent continuer à bénéficier d'un accès aux marchés de l'UE en franchise de droits et sans contingents au titre du régime «Tout sauf les armes». Les 36 pays non-PMA restants se verraient offrir le régime SPG standard d'accès au marché au cas où ils ne concluraient pas d'accord.

La Commission reconnaît que certains pays ACP peuvent choisir de considérer l'accès au marché au titre du SPG comme une alternative à un APE. Elle est cependant convaincue qu'un APE régional peut apporter une contribution importante au développement et qu'aucun pays ACP ne doit être privé de la possibilité d'adhérer à un APE régional ultérieurement. La Commission considérera comme temporaire la situation d'un pays ou d'une région ACP qui ne bénéficie que du SPG. L'adhésion aux APE régionaux doit rester ouverte à tout pays ACP qui choisit initialement de ne pas adhérer à l'accord concernant sa région.

---

<sup>6</sup> Le Cap-Vert figure parmi ces pays, mais va perdre son statut de pays moins avancé.

Dès lors qu'une région ou un pays ACP conclut avec la Communauté des négociations aboutissant à la signature, soit d'un APE complet, soit d'un accord respectant les conditions visées au point 3.2, la Commission proposera au Conseil d'inscrire cette région ou ce pays sur la liste de ceux qui bénéficient d'un régime d'accès au marché pour les marchandises, tel qu'établi par le règlement visé au point 3.3.

### 3.5. Règles d'origine

La Commission considère que les nouvelles règles d'origine définies dans le cadre des APE font partie intégrante des régimes d'accès au marché pour les marchandises au titre des APE. Elle rappelle l'offre d'assouplir et de simplifier les règles d'origine actuelles de l'accord de Cotonou dans le cadre des APE<sup>7</sup>. La Commission entend que les nouvelles règles d'origine définies dans ce cadre soient appliquées au commerce couvert par le règlement sur l'accès au marché des marchandises au titre des APE. Elle reconnaît que les règles d'origine en cours de négociation avec chaque région appelée à adhérer à un APE contiendront certains éléments régionaux spécifiques, mais qu'elles seront principalement fondées sur des règles communes et qu'elles seront identiques pour la plupart des produits afin de faciliter le commerce entre les différentes régions ACP. La Commission rappelle que, sur la base d'une clause de révision à inclure dans les accords, les nouvelles règles d'origine des APE devront être réexaminées avant la fin d'une période donnée dont il faut convenir, en considérant les besoins des régions ACP en matière de développement mais également avec l'objectif d'évoluer vers des règles d'origine qui respectent la réforme générale de l'UE sur les règles d'origine préférentielles.

Les nouvelles règles d'origine des APE seront applicables dès que l'accord dont elles font partie aura été signé sur la base d'une décision du Conseil autorisant la signature et l'application provisoire. Il est cependant peu probable que la signature intervienne avant l'entrée en vigueur du règlement proposé sur l'accès au marché des marchandises au titre des APE. La Commission estime que, dans les cas concernés, les principes de base des règles d'origine de l'accord de Cotonou devraient être applicables entre-temps, moyennant certaines améliorations unilatérales des règles spécifiques relatives à la pêche, aux textiles et éventuellement à l'agriculture<sup>8</sup>. Comme ces améliorations seront ensuite intégrées dans les nouvelles règles d'origine des APE, les opérateurs économiques auront l'assurance d'un traitement cohérent dans ces domaines.

---

<sup>7</sup> Cette offre prévoit un assouplissement ciblé des règles d'origine pour les produits agricoles, ainsi qu'un assouplissement important pour les textiles et la pêche. Cette offre a été accueillie favorablement par les régions ACP. Les négociations sur les règles d'origine se poursuivent.

<sup>8</sup> La seule exception concernerait l'Afrique du Sud, à laquelle le protocole relatif à l'ACDC resterait applicable en attendant l'adoption d'un protocole approprié concernant les règles d'origine des APE régionaux.

#### **4. PROGRAMME DE DOHA POUR LE DEVELOPPEMENT**

De nombreux États ACP sont préoccupés par l'érosion potentielle des préférences et l'adaptation nécessaire des pays en développement, à la suite de l'avancement des négociations sur le programme de Doha pour le développement (PDD). La Commission estime qu'un accord sur un régime d'accès au marché dans le cadre d'un APE complet, compatible avec les règles de l'OMC, tel que décrit au point 1.2, permettrait non seulement de répondre à ces préoccupations, mais qu'il attesterait également, par le plein respect des règles de l'OMC, un soutien au système commercial multilatéral et qu'il faciliterait la pleine participation des pays ACP à l'OMC. L'influence de la négociation des APE sur le processus de négociation du PDD se trouve encore renforcée par l'objectif de faire aboutir avant la fin de cette année la négociation sur les modalités dans le cadre du PDD.

#### **5. COOPERATION AU DEVELOPPEMENT**

Pour la politique commerciale et de développement de l'UE, les APE constituent des instruments clés qui se serviront du commerce pour aider les pays et les régions ACP à renforcer leurs économies et contribuer ainsi à réduire la pauvreté. La Commission, tout comme les États membres de l'Union, ont pris l'engagement d'assister les ACP dans la création de marchés régionaux et de soutenir les mesures d'accompagnement des adaptations rendues nécessaires par cette évolution. La Commission maintient son engagement à aider nos partenaires à élaborer de nouvelles réformes structurelles et de nouvelles politiques commerciales, à s'adapter aux changements qui en résulteront et à renforcer l'intégration régionale pour mettre à profit les nouvelles opportunités commerciales que leur procureront les APE. Aussi la Commission est-elle déterminée à assurer une interaction optimale entre les APE et la coopération au développement.

Premièrement, il a été convenu avec l'ensemble des régions que des dispositions concernant la coopération au développement devraient être incluses dans les APE. Cet objectif est maintenu afin d'établir un lien approprié avec les règles et les procédures de l'accord de Cotonou et d'identifier de manière plus précise les domaines de coopération potentiels.

Deuxièmement, la programmation du 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED) offre une occasion unique de synchroniser les décisions de politique commerciale prises dans le cadre des APE, d'une part, et la programmation des ressources du FED, d'autre part. La Commission est convaincue que de nombreux documents de stratégie nationale désigneront l'assistance liée au commerce, les infrastructures et l'intégration régionale liée aux APE comme domaines de coopération. Elle est déterminée à finaliser sans tarder les programmes indicatifs régionaux et réitère son objectif de consacrer principalement les fonds disponibles à la satisfaction de besoins liés aux APE. À cet égard, la priorité sera accordée à l'identification définitive des principales mesures et des principaux programmes d'accompagnement, en se fondant, dans toute la mesure du possible, sur les résultats des travaux des task-forces régionales de préparation. Il sera particulièrement important de mettre en place, dans les cas où les pays ACP l'auront décidé, des mécanismes financiers pris en charge au niveau régional, qui seraient alimentés par des ressources communautaires provenant

aussi bien des États membres que d'autres donateurs, dans le but de renforcer l'appropriation, l'efficacité et la coordination.

Troisièmement, l'Union dans son ensemble s'emploie à renforcer et à rendre plus efficace son programme d'aide au commerce. La stratégie d'aide au commerce de l'UE, récemment adoptée, représente une étape importante dans la définition des objectifs et principes clés de la fourniture d'une aide au commerce par l'Union, et accorde une attention toute particulière aux pays ACP. Cette stratégie vise notamment à intensifier le soutien au programme élargi d'aide au commerce et ce, d'une manière proportionnée à l'accroissement global de l'aide publique au développement. La Commission poursuivra sa coopération étroite avec les États membres pour assurer qu'une proportion de 50 % de l'accroissement de l'assistance de l'UE liée au commerce soit allouée aux pays ACP lorsque l'objectif de 2 milliards d'euros par an (1 milliard d'euros de la Communauté et 1 milliard d'euros des États membres) aura été atteint en 2010. Il sera veillé tout particulièrement à ce que chaque région ACP reçoive une part équitable de cette enveloppe globale, en fonction des besoins jugés prioritaires par chacune d'elles.

La conclusion d'APE complets permettra d'orienter les financements du FED vers les adaptations qu'imposeront aux pays ACP les engagements que ceux-ci auront pris, et elle aidera à identifier les domaines qui devront bénéficier en priorité d'un financement additionnel des États membres. Pour les régions qui concluront des accords d'accès au marché compatibles avec les règles de l'OMC en attendant de signer des APE complets, la Commission reconnaît qu'un financement du développement sera également nécessaire à ce stade pour aider les régions ACP à procéder aux ajustements rendus nécessaires par la libéralisation qu'ils se sont engagés à réaliser. Il pourrait s'agir d'initiatives telles que le renforcement des capacités de production et l'amélioration de l'environnement des entreprises, ou d'actions destinées à faciliter l'absorption de l'impact budgétaire net de la libéralisation tarifaire, en pleine complémentarité avec des réformes budgétaires. La Commission estime dès lors que des assurances concernant le soutien au développement peuvent être données, aussi bien par le biais des instruments de l'accord de Cotonou que par les contributions des États membres.