

Eclairage sur les Négociations

De Doha à Cotonou

Vol.5 No.4
Juillet-Août 2006

Sommaire

- 1 Relations de pêche ACP-UE: Qui sera le payeur ? Qui sera le bénéficiaire ?
- 4 Au-delà de l'AGOA, vers un partenariat États-Unis / Afrique ?
- 6 Le point sur les négociations des APE
- 8 Calendrier & Publications

Editorial

Dans ce numéro, notre premier article fait le point sur les pêcheries dans le cadre des négociations UE/ACP, tout en se focalisant sur leur implication dans les négociations sur les APE.

Lors du dernier Forum de l'AGOA, tenu à Washington les 6 et 7 juin derniers, de hauts fonctionnaires américains ont indiqué qu'ils envisageaient d'entamer la négociation d'un Accord de Libre Echange avec les pays africains. Notre deuxième article traite des bénéfices à tirer de l'AGOA et procède à une étude prospective des relations commerciales États-Unis/Afrique.

La mise à jour des négociations sur les APE, dans ce numéro, porte sur les six blocs régionaux, avec un accent particulier sur les problèmes actuels soulevés dans les discussions.

Nous continuons d'accepter et de considérer toute contribution de parties prenantes intéressées par la publication d'un article dans ce bulletin.

Relations de pêche ACP-UE: Qui sera le payeur ? Qui sera le bénéficiaire ?

Béatrice Gorez — CFFA-CAPE¹

Le poisson européen se fait de plus en plus rare dans les assiettes européennes, c'est un fait. Au cours des années, stimulées par des politiques de subventionnement généreuses, des flottes de plus en plus gloutonnes ont pillé les mers européennes. En parallèle, la pollution et l'urbanisation ont dégradé l'environnement côtier. L'Europe a donc, à présent, à aller chercher du poisson ailleurs.

Aujourd'hui, près de 60% du poisson consommé ou transformé dans l'UE est pêché hors des eaux européennes, pour répondre aux exigences à la fois du marché (transformation et consommation) et des secteurs de la pêche (emploi et investissements) européens.

Cette ruée pour le poisson a des répercussions sur les relations de pêche entre l'UE et des pays tiers, notamment les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) signataires de l'Accord de Cotonou. Les aspects pêcheries des diverses politiques de l'UE (commerce, développement, etc.) qui affectent les pays ACP seront de plus en plus mus par le besoin qu'a l'UE d'obtenir et de se garantir un accès au poisson des pays ACP. De plus, ces relations sont actuellement conditionnées par les négociations à l'OMC sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) et sur les subventions aux pêcheries. Les résultats de ces négociations éroderont les préférences dont bénéficient les pays ACP sur le marché de l'UE, et peuvent avoir une incidence sur la manière dont les accords sur l'accès aux pêcheries seront établis.

Le poisson ACP dans le filet des relations de pêche ACP-UE

Les relations de pêche entre les pays ACP et l'UE sont complexes et divers blocs de réglementations, qui font double emploi, régissent l'accès du poisson ACP au marché européen, l'accès des flottes de l'UE aux pêcheries ACP et le financement européen pour des projets dans le secteur des pêcheries ACP.

Par l'intermédiaire des conditions préférentielles non réciproques d'accès aux marchés, au titre de la Convention de Lomé, et actuellement de l'Accord de Cotonou, l'UE a fourni aux États ACP ses marchés les plus lucratifs pour le poisson, comptant, en valeur, pour près de 75% des exportations de poisson des ACP. La majeure partie de ces exportations est constituée de poisson non transformé. En 2003, les ACP ont exporté 1,74 milliards d'euros de poisson vers l'UE, dont près de 1,21 milliards d'euros (70%) pour le poisson non transformé.

Ces chiffres mettent en évidence le fait qu'en règle générale, la demande des pays développés porte sur les importations de matières



premières plutôt que sur des produits très élaborés, car ces pays souhaitent s'assurer l'avantage de la valeur ajoutée. Ceci est facilité par des mécanismes tels que la progressivité des droits de douane, qui dissuade les pays en développement d'exporter du poisson transformé.

De plus, le poisson est, par nature, une denrée très périssable : dès qu'il sort de l'eau, il commence à perdre de la valeur. La meilleure stratégie pour préserver sa valeur économique et l'intérêt qu'il présente pour des marchés internationaux tels que l'UE, en particulier si le poisson capturé est de bonne qualité, ne sera pas toujours la transformation, où même les opérations de manipulation les plus limitées représentent un risque de le voir se détériorer. Il est judicieux, de préférence, de le traiter rapidement, tout en conservant la chaîne de froid le plus longtemps possible. Le fait que le poisson soit périssable a donc des incidences sur la manière dont les avantages découlant de la pêche sont générés à partir du commerce de poisson entre les ACP et l'UE, et sur la manière dont ces avantages sont répartis au sein de la société ACP.

Un poisson ACP expédié vers le marché européen, même sans taxes, doit surmonter un nombre croissant d'obstacles à l'entrée dans ce marché. Le respect des règles d'origine, associé aux réglementations relatives à l'hygiène et à la sécurité des aliments, en particulier les aspects sanitaires et ceux relatifs à la traçabilité et au contrôle de qualité, sont des défis importants à relever par les exportateurs des pays ACP. De telles règles et normes sont un coup de frein brutal aux possibilités qu'ont les États ACP d'accroître les avantages découlant des produits de la pêche.

Ce ne sont là que certaines des questions commerciales sur la table des négociations ACP-UE. En 2008, les relations commerciales préférentielles non réciproques découlant de Cotonou doivent être remplacées par des Accords de partenariat économique, réciproques, généraux, compatibles avec l'OMC, entre l'UE et les groupes régionaux ACP. L'UE soutient que les APE contribueront au développement des pêcheries ACP à travers des incitations, ainsi que l'aide de l'UE en direction de :

- La compétitivité (pour répondre à l'érosion des préférences) et l'amélioration de la performance commerciale générale ;
- L'amélioration de la capacité d'offre (pour traiter des SPS et des autres obstacles non tarifaires) ;

- Le développement de marchés régionaux et du commerce régional (facilitation des échanges, douanes, marchés intégrés).

Une question en suspens est également de savoir si et comment les APE comprendront

...les pêcheries seront prises en compte à travers des APE et des Accords de partenariat sur les pêcheries qui détermineront comment, en quelles quantités et à quel prix le poisson ACP se retrouvera sur le marché de l'UE.

des dispositions traitant de l'accès des flottes de l'UE aux stocks de poisson ACP, qui servent actuellement de base aux *accords bilatéraux d'accès aux pêcheries*. Jusqu'ici, les États ACP tirent des avantages financiers considérables des paiements compensatoires versés par l'UE à travers ces accords, mais des questions ont également été posées sur le point de savoir comment ceux-ci affectent la viabilité des pêcheries ACP.

Deux types d'accords pour l'accès aux pêcheries sont signés entre l'UE et les pays ACP : les accords sur le thon (pour le thon et des espèces voisines) et les accords mixtes. Ces derniers établissent des opportunités de pêche pour une diversité de stocks de poissons, tels que les crustacés, les céphalopodes, les petites espèces pélagiques, les espèces de fond, en plus du thon et des espèces voisines. Pour garantir la viabilité des ressources halieutiques, des approches différentes devraient être adoptées pour les deux types d'accords.

Afin de promouvoir le développement de pêcheries viables dans les accords portant sur le thon, il faudrait prendre en compte le fait que le thon est une espèce hautement migratoire et qu'il se déplace entre des eaux relevant de la juridiction nationale de plusieurs États côtiers ACP et des eaux internationales. Ces habitudes migratoires posent des défis aux États ACP, en particulier aux petits États insulaires ayant de vastes Zones économiques

exclusives à surveiller. Vérifier si les prises de thon sont faites à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs Zones économiques exclusives respectives représente un véritable casse-tête pour ces États. Pour les accords d'accès aux pêcheries ACP-UE, le fait que les paiements compensatoires soient fixés *au prorata* du niveau des prises n'est pas d'une grande aide, car moins on déclare de bateaux, moins on paie.

La plupart des critiques concernant la viabilité des pêcheries ACP portent toutefois sur les accords mixtes, tels que celui signé entre la Mauritanie et l'UE, qui a permis à l'UE d'accéder à des ressources surexploitées de céphalopodes et de crustacés depuis le début des années 90. Dans de tels cas, la signature d'accords d'accès a exacerbé les problèmes de surexploitation et a généré une concurrence avec les pêcheries nationales locales, en particulier le secteur des pêcheries artisanales.

Pour prendre en compte ces questions, le Conseil de l'UE a, en juin 2004, adopté des conclusions sur un Cadre intégré pour des Accords de partenariat pour les pêcheries avec des pays tiers. L'UE fait valoir que de tels Accords représentent un changement radical dans l'approche adoptée dans ses accords d'accès aux pêcheries bilatéraux, en particulier ceux signés avec les pays ACP, et qu'ils contribueront à « *la pêche responsable, dans l'intérêt mutuel des Parties concernées.* » Les Accords de partenariat pour les pêcheries visent à la fois à protéger les intérêts de la flotte au long cours européenne et à renforcer les conditions nécessaires à la réalisation de la viabilité des pêcheries dans les eaux du pays partenaire.

Du point de vue des ACP, on ne voit pas encore quelles différences elles apporteront. Le 18 juillet 2006, le Commissaire européen aux pêcheries et aux affaires maritimes, a annoncé qu'un nouvel accord était en cours de préparation entre la Mauritanie et l'UE. Les paiements en termes de compensation financière s'élèveront à 86 millions d'euros par an, alors que les droits de licence devant être versés par les propriétaires des bateaux opérant au titre de cet accord pourraient représenter un montant supplémentaire de 22 millions d'euros par an. Le nouvel accord restera en vigueur pendant 6 ans et fournira des possibilités de pêche à près de 200 bateaux européens ciblant ... les crustacés, les céphalopodes, le merlu et d'autres espèces de fond, les petits pélagiques et le thon. En quelque sorte, *plus ça change, plus c'est la même chose.*

Ce qui est clair, toutefois, c'est que les pêcheries seront prises en compte à travers des APE et des Accords de partenariat sur les pêcheries qui détermineront comment, en quelles quantités et à quel prix le poisson ACP se retrouvera sur le marché de l'UE.

Liens entre les APE et les Accords de partenariat sur les pêcheries

Jusqu'il y a peu, il n'existait pas vraiment de lien entre les accords négociés par l'UE pour l'accès aux pêcheries et les accords régissant les relations commerciales. Toutefois, dans les accords de libre-échange réciproques européens les plus récents, avec des pays disposant de ressources halieutiques importantes, en particulier l'Afrique du sud et le Chili, la libéralisation du commerce des produits halieutiques a été conditionnée à l'ouverture des eaux des pays tiers à la flotte européenne, à travers l'investissement.

Dans l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération entre l'Afrique du sud et UE, un lien explicite est établi entre la libéralisation du commerce des produits halieutiques et la signature d'un Accord sur l'accès aux pêcheries. L'article 62, portant sur les Pêcheries, énonce : « *La coopération dans ce domaine visera à promouvoir la gestion et l'utilisation viable des ressources halieutiques ... Ceci sera réalisé par l'échange de renseignements. Ces arrangements seront énoncés dans un accord sur les pêcheries mutuellement avantageux que les Parties s'engagent à ... achever dès que possible.* » Le titre II et l'annexe V indiquent clairement que la suppression des droits tarifaires européens sur les exportations halieutiques sud-africaines n'entrera en vigueur qu'à la conclusion d'un accord sur les pêcheries avec l'UE.

L'accord d'association Chili-UE, signé en novembre 2002, contient des dispositions visant la libéralisation du commerce des produits halieutiques sur une base réciproque. En plus de la suppression des obstacles tarifaires, un Protocole distinct sur les entreprises de pêche, comprend des dispositions aux fins desquelles les propriétaires européens investissant dans des entreprises chiliennes peuvent enregistrer leurs bateaux, acquérir des licences et des quotas et transférer des bateaux au Chili (ces dispositions sont réciproques). Le Protocole relatif aux entreprises de pêche figurant dans l'accord entre le Chili et l'UE offre des enseignements importants aux pays ACP, illustrant bien comment l'UE aimerait inclure des volets pêcheries dans les APE.

Quelques éléments des futurs accords de partenariat bilatéraux ACP-UE

Du côté des ACP, plusieurs groupes régionaux, tels que le Forum des îles du Pacifique et le COMESA sont en train d'élaborer des cadres conjoints pour la négociation des questions relatives aux pêcheries, essentiellement pour l'accès des flottes de l'UE aux ressources ACP et pour les conditions d'accès du poisson ACP au marché européen, avec les objectifs suivants : des initiatives conjointes pour la gestion des pêcheries, la recherche, la surveillance et le contrôle, et l'harmonisation des conditions et modalités minimales pour l'accès des bateaux de pays tiers à leurs Zones économiques exclusives. Il est peut-être possible de définir certaines conditions générales minimales pour l'accès des pêcheries de l'UE aux aires de pêche ACP, mais il est peut-être plus avisé, pour les États ACP en tant que groupe, de négocier les volets pêcheries des APE au niveau bilatéral/régional et non multilatéral, au vu de la diversité des situations.

Les principaux objectifs des ACP pour la négociation d'APE devraient être la garantie de pêcheries et de commerce des produits de la pêche responsables, la promotion des communautés côtières ACP et le développement durable.

Les éléments essentiels communs pour de futurs APE devraient donc comprendre :

- En vue de l'exploitation durable des écosystèmes, le renforcement de la capacité institutionnelle pour la recherche, la gestion, le contrôle et la surveillance.
- Garantir une meilleure éducation et une meilleure formation aux personnes impliquées dans le secteur (prise et transformation), sur divers aspects : techniques de prise, manipulation hygiénique du poisson, gestion de micro-entreprises, mais aussi importance de la préservation de l'environnement marin (éviter des comportements qui provoquent la pollution marine, comme l'entretien des moteurs en mer), éducation à la santé de base (prévention du VIH, etc.)
- Transparence, bonne gouvernance et amélioration des mécanismes de participation.
- Investissement/établissement de coentreprises de pêche.
- Dans les pays ACP, des investissements sont particulièrement nécessaires dans les infrastructures – infrastructures de base (routes, eau, électricité) ainsi que

dans les infrastructures de transformation des produits de la pêche – afin de rehausser la valeur que les pays ACP peuvent tirer de leurs ressources halieutiques. L'amélioration des opérations à valeur ajoutée pour le poisson nécessite une bonne compréhension de la dynamique des marchés, aux niveaux régional et international, et une meilleure intégration régionale pour les ACP.

En ce qui concerne les coentreprises dans le secteur de la prise, la question primordiale est la conservation des ressources halieutiques, et des coentreprises ne devraient être conclues que lorsque des données scientifiques montrent qu'elles ne contribueront pas à la surpêche ou qu'elles ne perturberont pas les activités locales de prise, de commercialisation et de transformation. Toutefois, dans le camp de l'UE, le puissant lobby de l'industrie de la pêche, essentiellement dans le secteur de la prise, veut s'assurer un soutien pour l'établissement d'entreprises de pêche dans les pays ACP, afin d'obtenir un accès aux ressources halieutiques des ACP pour ses bateaux.

Etant donné l'accent qui sera probablement placé par l'UE sur les investissements en matière de pêche dans les pays ACP, comme cela a été le cas dans l'accord entre le Chili et l'UE, des cadres régionaux ACP tels que les APE devraient également élaborer un ensemble commun de normes et de critères pour guider la mise en place de coentreprises et les investissements dans le secteur des pêcheries ACP. L'élaboration d'un code de conduite commun et de critères communs pour les coentreprises et les transferts de bateaux pourrait grandement aider les pays ACP à éviter les problèmes d'épuisement des stocks et de surcapacité des bateaux de pêche.

La conclusion d'Accords de partenariat sur les pêcheries doit se faire en conformité avec ces éléments essentiels, en particulier dans leurs aspects *accès aux ressources*. Ils ne devraient pas donner accès à des ressources qui sont, ou qui pourraient, être pleinement exploitées par des flottes locales, en particulier artisanales. Tant que cette condition n'est pas remplie, il y a peu de perspectives pour le développement de pêcheries équitables et viables dans les pays ACP.

Notes

- 1 Béatrice Gorez coordonne la Coalition pour des accords de pêche équitables (CAPE), une plateforme d'ONG basée à Bruxelles qui documente les impacts environnementaux et de développement des relations pêche UE-ACP sur les communautés de pêche à petite échelle. www.cape-cffa.org

Au-delà de l'AGOA, vers un partenariat États-Unis / Afrique ?

Eckart Naumann¹

La loi sur la croissance et les opportunités en Afrique (African Growth and Opportunity Act – AGOA), un élément de la législation américaine qui vise à faciliter les exportations en provenance de l'Afrique en supprimant les droits d'importation sur un nombre substantiel de lignes tarifaires, a été promulguée, fin 2000, par l'ancien Président américain Bill Clinton. Son champ d'application a, par la suite, été élargi par le Président George Bush. Après six ans, l'AGOA est saluée, dans certains milieux, comme la panacée pour les maux de l'Afrique. Une évaluation plus équilibrée met en évidence tant ses aspects positifs que ses nombreuses insuffisances. Toutefois, si à certains égards, l'AGOA a modifié la manière dont les gouvernements et le secteur privé africains réfléchissent sur le commerce, elle a également suscité, chez les décideurs américains un intérêt plus profond à s'engager avec l'Afrique dans le commerce international et la coopération économique.

L'AGOA est fondamentalement une extension du régime de Système généralisé des préférences (SGP) américain, qui avait déjà de nombreux bénéficiaires africains. La liste de 4600 produits que le SGP contient a été élargie à travers l'AGOA pour inclure près de 2000 produits supplémentaires, antérieurement soumis à des lignes tarifaires, notamment les chaussures, certains produits agricoles, certaines composantes automobiles et plus important encore, les vêtements. L'incidence de l'AGOA est reflétée dans les données sur le commerce. En 2000, année de démarrage de l'AGOA, les exportations en provenance de pays de l'Afrique subsaharienne réunissant les conditions requises étaient chiffrées à 17 milliards de dollars US. Sur ce montant, moins de 4% étaient au titre du SGP et il n'y avait (encore) rien au titre de l'AGOA. En 2005, les exportations en provenance de pays bénéficiaires de l'AGOA vers les États-Unis sont passées à 47 milliards de dollars US (il faudrait noter que l'Angola, exportateur de pétrole majeur, est, entre temps, devenu éligible). Sur ce montant, la proportion de marchandises expédiées au titre du SGP est passée à 11%, alors que les nouvelles catégories ajoutées au titre de l'AGOA – une mesure des avantages réels offerts par l'AGOA – comptaient pour 70%. Les exportations restantes ne sont attribuées à aucun programme, bien que l'on avance que la plupart de ces exportations bénéficient déjà d'un accès en franchise de droits au titre des engagements NPF (Nation la plus favorisée), ou n'ont simplement pas besoin de préférences commerciales pour bénéficier d'un accès aux marchés (pour certains produits pétroliers, par exemple). Sur la base de ces données, l'AGOA a été une réussite retentissante.

Toutefois, les échanges au titre de l'AGOA restent fortement concentrés. Quand l'on enlève les exportations ayant trait à l'énergie, l'on se retrouve avec une réduction substantielle du volume des échanges. Si l'on retire l'Afrique du sud, les résultats montrent que

loin d'être le modèle d'engagement unilatéral sur le commerce, l'AGOA a une portée un peu plus limitée. Elle a néanmoins aidé de nombreuses économies africaines à participer au commerce international et, dans le cas de la manufacture de vêtements, à mettre en place et à soutenir un secteur qui a des incidences de grande portée pour la modernisation de l'économie et la création d'emplois.

Lorsque l'AGOA a été promulguée, les décideurs américains ont semblé conscients du fait que l'aide à elle seule ne contribuerait pas à développer l'Afrique. En favorisant les échanges à travers un accès préférentiel aux marchés et des règles d'origine favorables, l'AGOA aidait à orienter l'Afrique vers une voie différente de développement économique et d'intégration au niveau continental, et dans l'économie mondiale. Toutefois, de manière implicite (et aussi explicite dans la législation AGOA, et dans les notifications du Représentant au commerce au Congrès américain) la politique américaine souhaitait s'engager avec l'Afrique de manière beaucoup plus structurée et équilibrée, en particulier à travers la conclusion d'accords commerciaux préférentiels. Il faut se rappeler que l'AGOA offrait des préférences unilatérales, limitées dans le temps, qui faisaient l'objet d'un examen constant au Congrès ; qu'elles pouvaient être amendées ou retirées pratiquement sans avertir – comme cela s'est passé pour la Côte d'Ivoire, la Mauritanie et l'Erythrée – avec peu de possibilités de recours à un mécanisme de règlement des différends quelconque.

L'AGOA offrait aux décideurs américains la plateforme nécessaire pour établir des relations plus fortes – en mettant l'accent sur un engagement économique plus profond, au lieu de simplement se baser sur l'élargissement du commerce des marchandises – et ses efforts se sont initialement concentrés sur la SACU (Southern African Customs Union – Union douanière de l'Afrique australe). La SACU, dans l'ensemble, est à ce jour,

un des bénéficiaires clés des avantages offerts par l'AGOA – si l'on retire du tableau le commerce des produits pétroliers – et tirerait profit d'un cadre commercial bilatéral plus sûr au sein duquel renforcer des échanges bilatéraux avec les États-Unis. De même, pour les États-Unis, la SACU représentait un marché potentiellement énorme pour leurs biens et leurs services, si non pour l'investissement, et pour les droits de propriété intellectuelle. Si la SACU négocie des accords commerciaux en tant qu'entité unique, comme mandaté par l'Accord de la SACU de 2000, ceci ne devrait guère constituer un obstacle ou une pierre d'achoppement pour les entreprises américaines (tel que l'indique l'approche de la politique commerciale adoptée par le gouvernement américain), car l'accès au marché sud-africain par exemple, fournit un point d'entrée stratégique et rentable à l'ensemble de la région de l'Afrique australe.

A terme, les négociateurs commerciaux États-Unis/SACU n'ont pas été en mesure de se mettre d'accord sur un cadre au sein duquel conclure un accord commercial préférentiel, et y ont pratiquement renoncé vers la mi-2006. Alors que la SACU faisait pression en faveur d'une approche plus traditionnelle, couvrant essentiellement le commerce des marchandises, les États-Unis insistaient sur un accord de type OMC-plus beaucoup plus large, englobant un vaste spectre de questions. A savoir la concurrence et la réglementation, les droits de propriété intellectuelle, le commerce des services, la passation des marchés publics, la facilitation des échanges et même les normes du travail et les normes environnementales. En l'absence de politiques harmonisées au sein de la SACU pour régir ces questions, et encore moins d'institutions appropriées pour les mettre en application, les négociations sur ce type d'accord général étaient vouées à l'échec.

Si les négociations SACU/États-Unis s'étaient conclues et si elles avaient essentiellement été basées sur l'accord type américain, au vu de certaines des limitations mentionnées ci-dessus, les pays de la SACU se seraient peut-être retrouvés dans un espace de politique restreint par rapport aux États-Unis. Par exemple, les États-Unis ont un intérêt offensif fort pour un certain nombre de questions, notamment l'eau, l'électricité et la santé (et dans ces cas, par extension, la passation des marchés publics et les droits de propriété intellectuelle), des questions portant sur des produits considérés comme stratégiques qui, à ce titre, ne peuvent pas simplement être commercialisés à tout prix. L'arbitrage investisseurs/État est, de même, un exemple où les garanties appropriées au titre d'un accord général type américain, peuvent compromettre les objectifs de développement socio-économique et exposer les gouvernements d'États partenaires à d'interminables contestations juridiques intentées par des investisseurs privés.

Toutefois, alors que les pays africains s'appuient sur leurs liens commerciaux historiques avec l'Europe et tirent profit des préférences aux fins de l'AGOA, la Chine est en train de manifester un vif intérêt. Si les premières relations entre la Chine et l'Afrique ont été nouées dans les années 60 et 70, essentiellement dans un environnement politique beaucoup plus confiné et ont évolué non pas tant autour de liens commerciaux, mais plutôt de l'extension de la sphère d'influence idéologico-politique de l'Est en Afrique, la Chine actuelle voit dans l'Afrique un partenaire économique beaucoup plus stratégique. L'économie de la Chine a, au cours de la décennie passée, connu une expansion économique rapide (de plus de dix pour cent par an, ces derniers temps) et l'Afrique est perçue comme un partenaire important, non seulement comme source de matières premières, mais aussi comme un continent offrant des opportunités largement inexploitées pour les investissements chinois. À travers l'Afrique, des entrepreneurs et des entreprises publiques chinoises posent leurs jalons, sans être freinés par le cadre juridique, institutionnel et moral rigide dans lequel l'Occident entre en interaction avec l'Afrique. Dans la pratique, la Chine ne lie pas les flux d'investissement, le financement par l'emprunt ou l'aide au développement, disons, aux droits humains ou aux principes environnementaux, ce qui fait de ce pays un partenaire attractif en matière de commerce et d'investissement, pour de nombreux pays longtemps boudés par l'Occident.

Il y a peu de doute que l'intérêt que la Chine manifeste pour l'Afrique ne soit en train d'influer sur la politique commerciale américaine (bien que l'on affirme que sur le plan politique, l'Afrique, de même, devient

un partenaire de plus en plus important). En tant que marché pour les biens et services, l'Afrique est encore essentiellement sous-développée et offre de vastes opportunités. La prime au premier entrant - *first-mover advantage* - loin d'être un principe économique théorique, est une réalité dans le contexte africain, en particulier à présent qu'un nombre croissant de pays sortent de longues guerres civiles, ont des systèmes politiques relativement stables en place ou achèvent presque leur première décennie de démocratie fondée sur une constitution et le multipartisme.

Lors du récent Forum de l'AGOA, une manifestation annuelle qui rassemble un large spectre de parties prenantes politiques et de la société civile en provenance de toutes les parties du continent africain ainsi que des États-Unis, on a noté les premiers signes d'un changement de politique subtil mais important des États-Unis vis-à-vis de l'Afrique. En substance, la politique commerciale américaine pour l'Afrique semble passer de l'octroi de préférences unilatérales (bien que l'AGOA, dans sa forme actuelle, n'arrive à expiration qu'en 2015) à des relations plus bilatérales et pondérées de manière plus adéquate. Les États-Unis soutiennent que les préférences unilatérales sont régulièrement en train de perdre de leur importance, en raison, par exemple, de l'érosion des préférences dans l'environnement commercial multilatéral, notamment dans le cadre du Cycle de développement de Doha et d'autres engagements à l'OMC, et même dans le contexte de l'expiration récente de l'Arrangement multifibres/Accord sur les textiles et les vêtements.

Dans cet environnement changeant, les États-Unis semblent également renoncer au cadre rigide qu'ils avaient adopté au cours des dernières années pour passer à une forme d'engagement plus subtil et plus restreint. Ayant pratiquement abandonné pour le moment leur politique d'accords du type OMC-plus avec l'Afrique, les États-Unis reconnaissent que ce type d'arrangement trouverait, au moins dans le moyen terme, de nouveaux partisans en Afrique, et que tout arrangement formel lié à l'investissement et au commerce devrait implicitement reconnaître ce fait. Tout en restant attachés à leur objectif primaire visant des accords « types » américains à long terme, les États-Unis rechercheraient dans l'intervalle des accords-cadres pour le commerce et l'investissement avec des principes beaucoup plus larges.

On peut bien sûr, se poser des questions en ce qui concerne le calendrier et l'orientation de la politique américaine pour le commerce et l'investissement, non seulement dans le contexte de la menace perçue (et effective) constituée par la Chine, mais, et ceci est

d'une importance cruciale, également par rapport aux développements parallèles entre l'Europe et les pays ACP (dont l'Afrique constitue l'élément le plus large, en termes de nombres absolus et de groupements régionaux). Les pays d'Afrique subsaharienne – bénéficiaires de l'AGOA – sont en train de mener des négociations avec l'UE sur des Accords de partenariat économique (APE) et à cette fin, se sont organisés en diverses configurations géographiques. En dépit de la lenteur d'un processus qui rencontre de nombreux défis logistiques et organisationnels, sans parler des divergences et parfois de l'imprécision des agendas de négociation communs, la négociation des APE peut de fait couvrir en partie le travail préparatoire en vue d'un engagement plus fort avec les États-Unis.

Le processus en cours, laborieux et souvent pénible, pour l'élaboration de positions communes au niveau régional et entre des pays aussi largement différents que ceux d'Afrique, a peu de chances de n'avoir pas été remarqué par les décideurs américains et pourrait de fait jouer un rôle assez significatif dans l'évolution de l'environnement de politique américain vis-à-vis de l'Afrique. Mais alors que les États-Unis révisent leur engagement avec l'Afrique et passent à une approche plus retenue, au lieu des avances assez abruptes du passé, une opportunité est donnée à l'Afrique de constituer ses capacités dans des domaines clés. En mettant un accent beaucoup plus marqué sur le renforcement des disciplines et des institutions internes dans des domaines clés tels que l'investissement, la concurrence et les droits de propriété intellectuelle, pour n'en citer que quelques-uns, les pays africains seront plus à même de faire fonctionner leurs propres marchés. Ceci permettra d'améliorer les relations commerciales non seulement avec les États-Unis, mais aussi avec les autres partenaires commerciaux. À quel point les pays africains tireront-ils profit, à terme, d'un engagement futur plus profond avec les États-Unis, au cours de la période post-AGOA ? Cela dépendra essentiellement de la mesure dans laquelle ils seront capables de se servir de leur position non seulement en tant que destination économique attractive pour le commerce et l'investissement américains, mais aussi en tant que partenaires avisés, bien dotés, compétents et confiants, dans tout futur processus de négociation.

Notes

- 1 Eckart Naumann est économiste, et associé au Trade Law Centre for Southern Afrique (Tralac), une organisation indépendante basée à Stellenbosch, en Afrique du sud. www.tralac.org

Le point sur les négociations des APE

Melissa Julian, ECDPM

Une version plus détaillée de cette mise à jour peut être consultée à : www.acp-eu-trade.org

Les ACP portent leurs préoccupations concernant les dimensions développement des APE au niveau politique

Les discussions de juin au sein du Conseil conjoint ACP-UE et du Comité ministériel du commerce, ont porté sur la persistance des divergences fondamentales de points de vue entre les ACP et l'UE, concernant les voies et moyens de garantir que les APE contribuent à la réalisation de leurs objectifs de développement. Le Conseil des ACP a adopté une décision exprimant sa déception et son inquiétude en ce qui concerne le traitement de cette question fondamentale par les négociateurs de l'UE et appelant l'UE à revoir en conséquence, de manière urgente, ses directives et ses structures de négociation.

Dans un échange abrupt avec le Commissaire Mandelson, lors de l'Assemblée conjointe ACP-UE, la semaine précédant le Comité ministériel du commerce, Dame Billie Miller avait mis en évidence les domaines de divergence suivants : le calendrier et le rythme du processus d'intégration régionale ; les approches de la libéralisation tarifaire et de l'accès aux marchés ; la création d'un mécanisme de financement effectif pour le soutien aux APE et leur mise en œuvre ; et donner une expression tangible et significative au concept de développement dans un APE.

Le Commissaire au commerce européen, Peter Mandelson, a fermement réfuté les allégations selon lesquelles l'UE ne traduisait pas son attachement politique à garantir que les APE réalisent les objectifs de développement dans les négociations régionales sur les APE. Dans le discours qu'il a prononcé devant le Comité ministériel du commerce, il a répété que la programmation attentive du processus de libéralisation des échanges, la suppression des obstacles non tarifaires, l'amélioration des règles sur les services, la gouvernance économique et une intégration régionale plus profonde, feront des APE un vecteur effectif pour le développement. Il a réfuté les assertions des ACP, selon lesquelles les marchandises de l'UE inonderaient leurs marchés ou que des pertes fiscales lourdes découleraient de la libéralisation des échanges aux fins des APE. Il a également déclaré qu'il n'était pas possible de contractualiser le financement dans un APE.

L'autre élément majeur du débat au sein du Conseil conjoint, ayant des implications majeures pour les APE, a porté sur le montant du 10^{ème} FED, qui fournit aux ACP un financement pour le développement pour 2008-2013. Le Conseil conjoint a convenu d'un montant de 23,9 milliards d'euros.

L'UE a adopté des déclarations, à la suite de la

réunion. Sur les APE, les besoins apparaissant progressivement lors de la mise en œuvre des APE seront pris en compte dans le dialogue sur la programmation avec les ACP. Concernant les fonds non engagés, et sur la base d'un examen de la performance en 2010, le Conseil de l'UE envisagera le transfert de tous fonds non engagés des projets ACP, financés à partir du 9^{ème} FED et des FED antérieurs, dans les réserves du 10^{ème} FED.

Le Comité ministériel du commerce conjoint était destiné à lancer le réexamen des APE stipulé dans l'article 37.4 de l'Accord de Cotonou. Toutefois, des divergences de points de vue sur le processus de réexamen et sur l'interprétation des termes « examen complet » ont conduit les ministres à donner pour mandat au Comité des Ambassadeurs ACP-UE de clarifier les modalités et de convenir de termes de référence pour la mise en œuvre de l'examen. Le processus de réexamen suscite beaucoup de confiance comme base pour la présentation de propositions visant à prendre en compte les problèmes soulevés dans les APE.

Afrique centrale

Le Comité conjoint de négociateurs de l'Afrique centrale/Commission européenne (hauts responsables et responsables techniques) s'est réuni en mai et juin. Les parties se sont largement mises d'accord sur la majeure partie du projet de structure des APE, qui comprend des sections relatives aux principes et objectifs de l'APE ; les objectifs et les acteurs de l'intégration régionale ; un cadre d'investissement ; la politique de concurrence ; les règles de passation des marchés publics ; le renforcement et le relèvement du niveau des capacités ; le commerce des marchandises ; le commerce des services ; les domaines liés au commerce ; et les questions institutionnelles.

La Commission européenne recherche une clarification détaillée des propositions de l'Afrique centrale visant l'inclusion de mécanismes de financement dans les APE pour renforcer et rehausser le niveau des capacités de production et des infrastructures dans des domaines clés. Concernant le financement des institutions chargées de la mise en œuvre des APE, la Commission européenne préfère intégrer cette discussion une fois que le cadre institutionnel général a été convenu.

Selon des sources, l'Afrique centrale est en train de ralentir les négociations en attendant un accord sur le point de savoir comment inclure le renforcement des capacités dans le texte sur les APE.

Le projet de texte de l'Afrique centrale sur les termes de référence pour le groupe 5, concernant le renforcement et le relèvement du niveau des capacités, a été débattu. L'Afrique centrale a également développé son point de vue sur

ce qu'implique le renforcement des capacités et sur les moyens d'identifier et de mettre en œuvre le soutien aux secteurs de production. L'Afrique centrale souhaite que ces questions soient incorporées au texte sur les APE. Selon la Commission européenne, le soutien à ces secteurs devait être traité au sein de l'Equipe spéciale préparatoire régionale. Elle a soutenu qu'une manière plus efficace de procéder était d'analyser et de définir davantage les critères pour l'identification des secteurs sensibles, de procéder à des échanges sur la façon dont ces secteurs devraient être traités, en conformité avec les futures questions d'accès aux marchés, et d'examiner les types de soutien correspondant nécessaires.

L'Afrique centrale continue de s'opposer aux propositions de la Commission européenne visant à inclure des références à des éléments essentiels de l'Accord de Cotonou (droits humains, démocratie et primauté du droit) et à la bonne gouvernance, un élément fondamental de l'Accord de Cotonou.

Afrique de l'Ouest

Lors des réunions des négociateurs de niveau technique, en mai et juin, l'Afrique de l'Ouest a présenté le rapport de son Comité ministériel de surveillance des APE d'avril, qui notait que les travaux dans tous les domaines devaient être achevés avant que la prochaine phase de négociation sur les APE ne puisse démarrer. La Commission européenne a noté sa préoccupation en ce qui concerne le retard pris dans le calendrier de négociation et son incidence potentielle sur la conclusion des négociations sur les APE dans les délais. Les deux parties ont convenu de poursuivre les travaux afin de finaliser les rapports.

Les discussions sur les droits de propriété intellectuelle et sur les services ont pratiquement abouti à un accord sur les rapports conjoints dans ces domaines.

L'Afrique de l'Ouest a également présenté une version révisée du projet de rapport du groupe 5, qui examine la situation et le potentiel des secteurs de production par rapport à la mise en œuvre des APE et établit des programmes d'actions prioritaires visant à rehausser la capacité de production, à inclure dans les APE. Les commentaires de la Commission européenne ont porté sur les moyens de recourir à ses conclusions pour définir des positions de négociation sur les questions d'accès aux marchés et sur les programmes de mise en œuvre. Des travaux supplémentaires sont nécessaires sur la définition des produits sensibles. Il y a un accord pour le faire en partant des critères des lignes tarifaires, incluant également les produits pouvant être commercialisés. La Commission européenne a également mis l'accent sur le fait que les conclusions du rapport ne sont contraignantes pour les deux parties, alors que

l'Afrique de l'Ouest insiste sur le fait que le rapport doit à terme être adopté conjointement et inclus dans le cadre de référence des APE.

Le projet de rapport de l'Afrique de l'Ouest sur un cadre de référence pour les APE comprend des chapitres portant sur la hausse de la compétitivité et sur le renforcement des capacités, ainsi que sur les modalités pour la mise en œuvre et la mobilisation des ressources pour les APE. Les premiers commentaires de la Commission européenne ont généralement été positifs, mais des divergences persistent sur l'inclusion des dispositions relatives à la dimension financement du développement dans le rapport sur le cadre de référence. La Commission européenne a déclaré pouvoir envisager l'inclusion d'un chapitre résumant les travaux du RPTF.

Les parties sont en désaccord sur le point de savoir s'il fallait insérer les conclusions des études d'impact dans le rapport éventuel sur la capacité de production, et le rapport final, dans le rapport sur le cadre général des APE.

Les deux parties ont convenu de commencer à se préparer en septembre pour un rapport conjoint qui servira de base à l'examen des APE tel que prévu par l'article 37.4.

SADC (Southern Africa Development Community)

La Commission européenne et les Etats Membres de l'UE sont toujours en train d'examiner le cadre SADC pour les négociations sur les APE, présenté en mars par la SADC. Des sources dans les Etats Membres de l'Union européenne indiquent que la proposition soulève des questions politiques et économiques très complexes qui pourraient également créer un précédent pour les autres négociations sur les APE. Les négociations techniques sur les APE sont effectivement en suspens, car la réponse de l'UE servira de point de départ à de futures négociations.

Afrique de l'Est et Afrique australe

Les ministres de l'Afrique de l'Est/Afrique australe se sont réunis en mai et ont noté les progrès réalisés sur un projet de texte sur les APE. Les chapitres du projet de texte, qui serviront de base aux négociations sur les APE entre l'Afrique de l'Est/Afrique australe et la Commission européenne, comprennent : des dispositions générales ; la coopération commerciale dans le commerce des marchandises ; les questions liées au commerce ; le commerce des services ; les pêcheries ; le commerce et la coopération au développement économique (agriculture, infrastructures, industrie, développement social et humain) ; la coopération pour le financement du développement ; les dispositions institutionnelles et finales ; des annexes.

Les ministres font pression en vue d'une utilisation plus efficace des ressources existantes et de la mise en place de ressources additionnelles pour couvrir les coûts liés à l'ajustement aux APE. L'Afrique de l'Est/Afrique australe est en train d'élaborer une matrice de développement

régional et de la lier aux processus de programmation du 10^{ème} FED.

Les progrès dans les négociations sur les pêcheries ont été lents en raison de divergences sur le contenu et le statut de l'Accord cadre sur les pêcheries. Des documents de travail conjoints sur les SPS et les obstacles techniques au commerce ont été élaborés.

La COMESA est en train de travailler sur un cadre régional pouvant servir de base aux négociations sur les services avec l'UE, qui aurait des positions offensives dans ce domaine et qui a déjà présenté un non-document sur les services.

L'Afrique de l'Est/Afrique australe s'emploiera essentiellement, jusqu'à la fin de l'année, à se préparer à entreprendre des négociations fondées sur des textes avec l'UE.

Caraïbes

Les négociations entre les négociateurs techniques des Caraïbes et de l'UE, en mai, ont porté sur l'accès aux marchés, les services et l'investissement, les questions liées au commerce et des questions juridiques et institutionnelles. La Commission européenne soutient que les négociations se déroulent bien. Toutefois, selon des sources caraïbes, il y a des divergences persistantes et accrues dans les positions sur des questions clés, en raison de divergences dans la perception du développement et des solutions de développement proposées.

Les responsables caraïbes ont déclaré que la Commission européenne devait absolument accorder la priorité à l'engagement de ressources pour les projets liés aux APE et sont en train de faire de la dimension développement des APE une question pouvant faire capoter les négociations générales.

Pacifique

Les ministres du commerce des ACP du Pacifique se sont réunis en juin pour débattre d'une gamme de questions ayant trait aux APE, ainsi que des recommandations sur la marche à suivre pour progresser. Les ministres ont examiné une série de documents sur des questions comprenant un projet de modalités pour des négociations sur le commerce des marchandises et des services, la préparation de demandes et d'offres des pays ACP du Pacifique, les règles d'origine, des propositions des pays ACP du Pacifique sur le commerce des services, une proposition d'accord de partenariat sur le tourisme, un Accord de partenariat potentiel sur les pêcheries avec l'UE, et des documents sur l'investissement et sur des instruments financiers, ainsi que sur des questions liées au développement.

Les ministres ont maintenu leur appel à la fourniture de ressources financières additionnelles pour les ajustements qui seront nécessaires pour entreprendre un APE avec l'UE. Les ministres ont également appelé à ce que les règles commerciales soient orientées vers le développement et qu'elles soient toutes in-

cluses en tant qu'engagements contraignants dans les APE.

Les ministres ont également examiné le projet de texte juridique sur les APE, avec des chapitres sur la facilitation des échanges, le développement agricole, la promotion et la protection des investissements, et les questions liées au commerce. Selon eux, l'architecture des APE doit être flexible, car tous les pays ACP du Pacifique ne seraient pas en mesure de participer à tous les aspects d'un APE, du moins au commencement.

La Commission européenne serait disposée à prendre en compte le fait qu'un certain nombre de pays, en raison de leur taille et de leur éloignement, ne commercent pas avec l'UE et ne s'intéressent donc pas à un accord sur les marchandises. Toutes les autres questions, notamment les services, les pêcheries, l'investissement, etc., figureraient dans un texte conjoint sur les APE, où des flexibilités suffisantes seraient prévues pour prendre en compte les particularités des différents pays. La Commission européenne a également déclaré ne pas être en mesure d'inclure le financement du développement dans l'APE même, car les ACP et l'UE avaient convenu de ce point dans l'Accord de Cotonou. Selon la Commission, la dimension développement des APE va au-delà de la seule question du financement pour couvrir en particulier l'ouverture progressive des marchés, l'amélioration de la compétitivité, une meilleure intégration dans les marchés régionaux et mondiaux et la bonne gouvernance.

Eclairage sur les Négociations

Publié par :

- International Centre for Trade and Sustainable Development
Tél : + 41 22 917 84 92
E-mail : cbellmann@ictsd.ch
Web : www.ictsd.org



- European Centre for Development Policy Management
Tél : + 31 43 350 29 00
E-mail : tni@ecdpm.org
Web : www.ecdpm.org



Rédaction :

- Christophe Bellmann, Ricardo Meléndez-Ortiz, El Hadji Diouf et Yvonne Apea : ICTSD
- Sanoussi Bilal, Davina Makhan : ECDPM

Cette publication bimestrielle est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Royaume-Uni (DFID) et de la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC)

Eclairage sur les Négociations ©
ISSN 1726-1511

Calendrier		Publications
OMC		
Juillet		Retrouvez les documents ci-dessous sur www.acp-eu-trade.org/library_fr
27-28	Conseil général	Les subventions, thème central du rapport sur le commerce de l'OMC, juillet 2006. www.wto.org
Septembre		Oxfam's response to the UK Government Department for International Development 2006 White Paper: Eliminating Poverty, July 2006. www.oxfam.org
21	Comité de l'agriculture	Libéralisation commerciale et croissance économique dans les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine, Akilou Amadou, juin 2006, https://www.gtap.agecon.purdue.edu
25-26	Forum public – “Quelle OMC au XXI ^e siècle ?”	Evaluation des efforts d'intégration régionale en Afrique en vue de promouvoir le commerce intra-africain, Mahamat Abdoulaye, décembre 2005, http://www.uneca.org/atpc
27	Organe d'examen des politiques commerciales – Congo	Dispositions relatives à la concurrence contenues dans les accords commerciaux régionaux, O. Solano, A. Sennekamp, OCDE, mars 2006, http://www.ocde.org
29	Organe d'examen des politiques commerciales – Congo	The institutional challenge of the ACP-EU Economic Partnership Agreements, A. Borrmann, M. Busse, 2006, http://www.hwwi.org
<i>Toutes les réunions de l'OMC ont lieu à Genève. Veuillez prendre contact avec le Secrétariat pour confirmation des dates. (disponible également sur www.ictsd.org/cal)</i>		Explaining Africa's Export Performance - Taking a New Look, Oliver Morrissey, Andy Mold, June 2006, https://www.gtap.agecon.purdue.edu
ACP-UE		Impacts of FTA on Trade and Poverty within East African Countries and with the EU, Taisuke Ito, Kelali Tekle, Hiroshi Kameyama, June 2006, https://www.gtap.agecon.purdue.edu
Juillet		Effects of EU Sugar Trade Reforms on Poor Households in Africa: A General Equilibrium Analysis, E. Gotor, M. Tsigas, June 2006, http://www.livestockdevelopment.org
24	Négociations de l'APE Afrique Centrale/CE	EU-ECOWAS EPA: Regional Integration, Trade Facilitation and Development in West Africa, O. Alaba, June 2006, https://www.gtap.agecon.purdue.edu
25	Sessions de négociations techniques CARI-FORUM-UE	ACP-EU Economic Partnership Agreements: Implications for Ghana and other ECOWAS countries, Friends of the Earth, 1 June 2006, http://www.foeghana.org/trade_environment/impacts_ecowas.pdf
30	Une session de négociation de l'APE ESA/CE aura lieu à Bruxelles	L'UE et Madagascar paraphent un nouvel accord de partenariat dans le domaine de la pêche. http://ec.europa.eu/comm/fisheries/news_corner/press/inf06_37_fr.htm
Août		Rapport 2006 sur les pays les moins avancés, CNUCED, juillet 2006, http://www.unctad.org
1	Réunion du Forum de négociations régionales ESA	Evaluation of Trade And Investment Policy Reforms In Cameroon, Ernest Bamou, April 2006, https://www.gtap.agecon.purdue.edu
Septembre		Report on the E-Consultations on ACP-EU fisheries relations, CTA, CFFA, April 2006, http://www.euforic.org/docs/200606131641361512.pdf
1	Réunion entre la CE et les organisations d'intégration régionales d'Afrique	Assessing the consequences of the Economic Partnership Agreement on the Ethiopian economy, H. Hammouda, S. Karingi, B. Ouedraogo, N. Oulmane, M. Sadni-Jallab, January 2006; https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/2574.pdf
12	Réunion des bureaux et comités de l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE	Aiding, Trading or Abetting? The Future of Trade, Aid and Security, IUCN, IISD, Earthscan, 2006
14	Négociations de l'APE Afrique Centrale/CE	Recommendations of the Task Force on Aid for Trade, WT/AFT/1, WTO, 27 July 2006, www.wto.org
19	Sessions de négociations techniques CARI-FORUM-UE	
21	Négociations de l'APE SADC/UE	
25	Réunion des négociateurs principaux CARIFORUM/UE	
25	Négociations de l'APE Afrique de l'Ouest/CE	
<i>A défaut d'indication, les réunions se tiennent à Bruxelles Secrétariat ACP: tél: + (32 2) 743 06 00, fax: 735 55 73, e-mail: info@acpsec.org, Internet: http://www.acpsec.org/</i>		