

Eclairage sur les Négociations

De Doha à Cotonou

Vol.3 No.2
Mars 2004

Sommaire

1 Négociations des APE en perspectives: Défis lancés à la région de l'Afrique orientale et australe

4 Perspectives pour les négociations des APE: la SADC sous pression

6 Mise à jour sur les négociations des APE

8 Calendrier & Publications

Editorial

Tandis que les négociations sur les 'Accords de Partenariat Economique' (APE) prennent de l'ampleur dans la région ACP, Eclairage vous présente, en plus de la rubrique 'Mise à jour sur les APE', les perspectives d'acteurs régionaux clés, experts commerciaux du Secrétariat de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et du Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA) qui présentent le travail préparatoire régional lié aux APE.

Eclairage continuera à promouvoir des points de vues régionaux dans les prochains numéros, avec par exemple un article sur l'APE Caraïbes-UE à venir. Nous espérons que ces analyses pourront aider nos lecteurs dans leur travail, et nous accueillons volontiers toutes contributions ou suggestions pour nos prochaines éditions.

Négociations des APE en perspectives: Défis lancés à la région de l'Afrique orientale et australe

Par Mark Pearson*

Depuis le lancement des négociations d'Accords de partenariat économique (APE) en septembre 2002, et juste avant cette date, un débat constructif a eu lieu sur les coûts et les avantages des APE pour les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). D'un côté, on trouve ceux qui estiment qu'en principe, les APE seront préjudiciables aux économies des Etats ACP, alors que de l'autre figurent ceux qui considèrent que les APE pourraient être un mécanisme utile permettant d'accélérer le développement économique et l'intégration régionale des régions ACP.

La préparation est essentielle

L'issue finale des négociations des APE, et la question de savoir dans quelle mesure les APE seront proches de l'un ou de l'autre des scénarios mentionnés plus haut, dépendront dans une large mesure du degré de préparation des pays ACP aux négociations des APE et de la manière dont ils réussiront à mener ces négociations avec la Commission européenne (CE). Si les régions ACP sont bien organisées sur le plan interne et utilisent les ressources dont elles disposent d'une manière efficace et productive, elles seront mieux à même de profiter des opportunités que leur offriront les APE et seront dans une meilleure position que si elles avaient simplement recouru aux dispositions de l'initiative Tout sauf les armes (pour les pays les moins avancés (PMA)) ou au système de préférences généralisé (pour les non PMA). En revanche, si les pays ACP ne réussissent pas à s'organiser convenablement, il est certain qu'ils perdront les occasions qu'ils auraient pu saisir au titre du processus des APE pour améliorer leur situation économique.

On ne saurait nier que la négociation des APE sera coûteuse pour les pays ACP. Citons notamment les coûts institutionnels liés à la participation à ces négociations,

le coût de l'ajustement des institutions et politiques nationales, ainsi que les éventuelles pertes de recettes, la concurrence accrue et le coût des ajustements budgétaires qui seront éventuellement requis. Cependant, ces coûts sont inévitables sauf pour les pays ACP qui auraient choisi de ne pas mettre en œuvre des mesures de libéralisation économique. Le défi que rencontrent les pays ACP dans le processus des APE consiste à apporter ces ajustements au titre des APE, et à utiliser les dispositions de l'Accord de Cotonou et du Fonds européen de développement (FED) pour contribuer à les payer, plutôt que de les tenter en dehors du cadre des APE et à une date ultérieure. Un autre défi lancé aux pays ACP consiste à savoir comment obtenir des fonds supplémentaires en sus des ressources du FED pour les aider à financer le processus d'ajustement nécessaire afin que les Etats ACP puissent jouer un rôle plus constructif dans l'économie mondiale.

La perspective de l'AOA

La région de l'Afrique orientale et australe (AOA) a mis très clairement l'accent sur le fait qu'outre la promotion de l'intégration régionale, la préservation de l'*acquis*¹ de Lomé, et la compatibilité



avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les APE doivent être des instruments de développement contribuant à l'élimination de la pauvreté et à l'intégration des Etats ACP dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, il est impératif que les capacités soient tout d'abord mises en place dans un grand nombre de domaines, puis que les marchés soient élargis par l'abolition des barrières au commerce et par l'amélioration de la prévisibilité et de la transparence du cadre réglementaire des échanges. Cela pourrait alors créer les conditions de l'accroissement des investissements et de la mobilisation des initiatives du secteur privé ainsi que du renforcement de la capacité d'offre des Etats ACP. A cette fin, le principe de l'asymétrie et de l'enchaînement des étapes devrait être intégré à l'APE de l'AOA, et il faudrait tenir dûment compte des contraintes économiques, sociales, économiques et structurelles spécifiques de la région AOA, ainsi que de sa capacité à adapter ses économies au processus des APE. Les APE doivent également tenir compte des objectifs de politique de développement de la région AOA.

La configuration de l'APE de l'AOA

Dans la région de l'Afrique orientale et australe, un débat intense et éminemment politisé a eu lieu sur la configuration des pays participant aux APE, ce qui a abouti à une scission entre deux configurations de négociations, la configuration de l'AOA (comprenant le Burundi, les Comores, la RD du Congo, Djibouti, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe)² et la configuration de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) (comprenant le Botswana, le Lesotho, le Swaziland et la Namibie – qui en tant que membres de l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU) sont *de facto* parties à l'Accord de coopération et de développement commercial (ACDC) négocié entre l'Afrique du Sud et la CE – ainsi que la Tanzanie, l'Angola et le Mozambique).

Les raisons pour lesquelles le Groupe AOA souhaite négocier en tant que région sont les suivantes: garantir la cohésion de la région afin de promouvoir les objectifs de l'Union africaine (UA); assurer la solidarité et la cohésion du Groupe ACP et préserver l'*acquis* de Lomé; éviter de forcer les pays à faire des choix superflus quant à leur participation aux organisations d'intégration régionale; faire une utilisation optimale des ressources (techniques et

“le principe de l'asymétrie et de l'enchaînement des étapes devrait être intégré à l'APE de l'AOA, et il faudrait tenir dûment compte des contraintes économiques, sociales, économiques et structurelles spécifiques de la région AOA.”

financières) limitées et supprimer la duplication des efforts; et profiter du poids que peut avoir un grand groupe de pays. Ce raisonnement suppose que les pays ACP de la région d'Afrique orientale et australe, qui sont habilités à négocier des APE, aient des points communs, et notamment des besoins en développement similaires. Dans le cas des priorités de développement, tous les pays du Groupe AOA ont un besoin commun de ressources pour développer leurs infrastructures en vue de réduire le coût de la production afin que leurs producteurs puissent devenir plus compétitifs sur tous les marchés. Dans le domaine du commerce, les exportations des pays de l'AOA vers l'UE sont similaires et incluent le tourisme, le poisson et les produits de la pêche, les cultures horticoles et les légumes frais, le thé et le café, le coton, les textiles et les vêtements ainsi que les produits de base couverts par les protocoles sur les produits de base (essentiellement le sucre, mais aussi un peu le bœuf). Par ailleurs, vu les similitudes dans la structure des économies de ces pays, ainsi que dans leurs contraintes vis-à-vis de l'accès aux marchés, il semblerait logique qu'ils négocient en bloc avec la CE, d'autant que le processus d'intégration au sein de la région est également renforcé par les efforts combinés des organisations régionales.

Leçons tirées de Cotonou et de Lomé

Le groupe ACP a une longue histoire de négociation d'accords avec la CE, notamment les Conventions de Lomé et l'Accord de partenariat de Cotonou (APC). Dans le cas de l'APC, au moins, les négociations avaient eu une portée et une participation limitées. Avec le Livre vert de la CE sur l'APC, qui date de 1996, la CE a pris l'initiative très tôt et fixé l'ordre du jour des négociations qui ont suivi. Ainsi, l'APC a repris dans une large mesure les propositions faites

dans le Livre vert, y compris un accord visant à “conclure de nouveaux régimes commerciaux compatibles avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC)” (article 36.1), qui est la base des APE. Les négociations de l'APC se sont essentiellement déroulées à Bruxelles, les capitales des pays ACP manifestant peu d'intérêt pour ce processus. Le fait que ce soit la CE qui ait pris l'initiative sur l'APC, ainsi que l'absence de participation systématique de la part des mandants de l'ACP, a donné l'impression que l'APC avait été imposé aux pays ACP par la CE.

Un certain nombre de leçons peuvent être tirées de ces expériences de négociation passées, notamment la nécessité de veiller à ce que dans les négociations des APE, l'initiative ne soit pas laissée uniquement à la CE, et que tous soient parties prenantes et soient impliqués dans les négociations. Cela implique de la part des ACP un degré d'organisation et de développement des capacités bien plus élevé que cela n'avait été le cas lors des négociations ayant abouti aux Conventions de Lomé et à l'APC. L'organisation au sein du groupe ACP devra être établie à un certain nombre de niveaux, ce qui inclut la manière dont les régions ACP se prépareront aux négociations proprement dites ainsi que la manière dont les régions sont organisées pour garantir que tous les mandants soient intégrés au processus de négociation des APE.

Structure de négociation des APE

Le Groupe AOA a choisi de négocier en six modules (questions de développement; accès aux marchés; agriculture; pêcheries; commerce des services; et questions liées au commerce). Les négociations avec la CE se dérouleront à deux niveaux: au niveau des Ministres et à celui des ambassadeurs. Le Groupe AOA a sélectionné six ambassadeurs (en poste à Bruxelles) et six Ministres pour diriger les négociations aux deux niveaux, ces porte-paroles officiels étant soutenus par des équipes techniques venant de la région de l'AOA.

Le choix de six ambassadeurs en poste à Bruxelles pour être porte-parole dans les négociations des APE déroge à la pratique plus traditionnelle consistant à choisir un négociateur en chef faisant office de porte-parole tout au long du processus de négociation et dans tous les secteurs. Un seul négociateur en chef présente l'avantage d'assurer la continuité tout au long de la durée des négociations et entre les secteurs. Un négociateur en chef est en mesure, dans le cadre du mandat qui lui est donné, de faire des concessions dans un secteur pour consolider les gains dans un autre.

D'ordinaire, il s'agit d'un expert chevronné en politique commerciale, alors que les ambassadeurs en poste à Bruxelles, étant avant tout des diplomates, ont généralement d'autres qualités. Cependant, le point fort de la structure actuellement proposée par le Groupe AOA tient à ce qu'elle a été choisie par la région AOA elle-même pour répondre aux besoins spécifiques de la région. Un certain nombre de retouches restent à apporter, notamment sur la manière de régler les questions de continuité au fil du temps et entre groupes de négociation, mais la structure continuera à évoluer pour tenir compte des nouveaux défis et de la nécessité de coordonner les négociations. Le processus de négociation étant évolutif, impliquant tous les acteurs de la région, ce processus en soi a déjà renforcé les capacités commerciales dans la région. Par conséquent, l'issue finale sera une structure de négociation forte, capable de servir la région non seulement dans les négociations des APE, mais aussi, le cas échéant, dans d'autres enceintes.

La structure de négociation de l'AOA est établie de bas en haut. Chaque pays de l'AOA a créé ou est en train de créer un Forum national pour la politique commerciale et de développement (FNPCD) à la fois multisectoriel (agriculture, commerce, investissements, services, etc.) et représentatif des acteurs publics et non étatiques. La fonction du FNPCD est de déterminer quelle serait la position de négociation optimale du pays en question sur le plan du commerce et du développement et de préparer des textes esquissant ces positions, qui seraient à leur tour utilisées par les représentants du pays au Forum régional de négociation (FRN) en préparation des positions régionales de négociation en matière de commerce et de développement avec la CE.

Le Forum régional de négociation est l'instance qui prépare les textes de négociation utilisés par les porte-parole officiels. La composition du FRN inclut des représentants des capitales de chaque pays participant aux négociations de l'AOA (acteurs publics et non étatiques), les porte-parole chefs de file de Bruxelles, des représentants d'une ou plusieurs ONG régionales impliquées dans les questions de commerce et de développement ainsi que des représentants des organisations régionales impliquées dans les négociations³.

La région AOA assurera continuellement la liaison avec le reste du groupe ACP tout au long du processus de négociation des APE par le biais du mécanisme de suivi tous ACP et avec l'Union africaine.

La coordination entre COMESA, EAC, IOC et IGAD sera assurée par la structure existante du Comité de coordination interrégional (CCIR). La coordination avec la SADC sera assurée par le biais du CCIR et du mécanisme du groupe d'étude SADC-COMESA (pour la composition des groupes, voir diagramme page 7).

Il est également nécessaire d'assurer la coordination au niveau technique entre le Groupe AOA et la CE, ce qui sera effectué par le biais de l'Équipe de travail préparatoire régionale (ETPR), dont la composition et les fonctions précises doivent encore être décidées.

Feuille de route et préparatifs techniques

Le Groupe AOA a lancé les négociations avec la CE le 7 février 2004 à Maurice⁴, et le lancement officiel a été suivi par la première réunion entre les Ministres de l'AOA et le Commissaire de la CE chargé du commerce. Cette réunion a convenu d'une feuille de route conjointe AOA-CE, qui fixe entre autres les phases à suivre dans les négociations.

Ces phases incluent:

- I- la fixation de priorités et de procédures de négociations (mars-août 2004)
- II- les négociations de fond (sept. 2004 à déc. 2005)
- III- la continuation et la finalisation (janvier 2006 à déc. 2007)

En soutien aux négociations des APE, la région AOA a obtenu un financement pour permettre au FRN de se réunir régulièrement (la première réunion est prévue pour la mi-avril) et pour financer le travail technique et les études nécessaires pour appuyer les négociations. Outre l'adoption de ses directives et de son mandat de négociation, le Groupe AOA a également adopté sa feuille de route interne qui précise les domaines où un travail technique reste à faire et définit les objectifs et le mandat de ce travail technique, qui devra être réalisé, dans un certain nombre de cas, en coopération avec d'autres partenaires. Le travail technique, qui couvrira les six modules de négociation mentionnés plus haut, se fondera sur les négociations tous ACP et tirera parti du travail fourni dans d'autres régions ACP ainsi que du travail effectué par d'autres institutions sur les APE et les questions relatives aux APE.

Développement des capacités et préservation de l'élan

En conclusion, il convient de dire que le processus même de négociation des APE est aussi important que l'issue des négociations. Il convient de mettre ce processus à profit pour développer les capacités de la région dans tous les secteurs (notamment le développement des ressources humaines, la mise en place d'institutions, le renforcement du cadre législatif, le développement des infrastructures, ainsi que le renforcement des situations budgétaires et financières) afin que les pays de l'AOA soient mieux équipés pour atteindre les objectifs d'intégration régionale et de développement qu'ils se sont eux-mêmes fixés.

La région AOA, en tant que partie intégrante du groupe ACP, devrait éviter de répéter les erreurs du passé et se préparer à jouer un rôle de chef de file dans le processus de négociations. Il ne fait pas de doute que cette région dispose du personnel requis. Ce qu'il lui reste à faire, c'est à s'organiser de manière à ce qu'elle veuille à tirer un parti optimal des ressources dont elle dispose; à ce que le processus de négociations se déroule de bas en haut et n'exclut personne, en tenant compte de tous les acteurs, et notamment des préoccupations des économies les plus vulnérables et du secteur non étatique; et à ce que la structure des négociations soit celle qui répond le mieux aux besoins de la région. S'il est vrai que ce processus a été bien engagé, la région AOA doit néanmoins veiller à ne pas laisser les choses s'enliser, notamment en s'organisant au niveau national afin que les préoccupations nationales soient convenablement prises en compte au niveau régional.

Notes

* Conseiller à l'intégration régionale, Secrétariat du COMESA. Les opinions exprimées ne traduisent que celles de leur auteur.

¹ Cela fait référence à la relation qui sous-tend la coopération UE-ACP.

² Cela fait actuellement seize pays au total, mais il ne faut pas oublier que la configuration de l'AOA repose sur le principe de l'inclusion et est ouverte à tous les pays ACP de la région de l'Afrique orientale et australe. Il convient également de relever que certains pays de la région continuent à subir des pressions politiques pour réexaminer leurs options de configuration.

³ Il s'agit de COMESA, EAC, IOC et IGAD, qui assurent les fonctions de Secrétariat pour le FRN, la COMESA jouant le rôle de coordination.

⁴ Voir http://www.comesa.int/news_archive/News_Item.2004-02-04.0802 et http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/169|0|RAPID&lg=EN&display

Perspectives pour les négociations des APE: la SADC sous pression

Par Regine Qualmann*

Lors de leur dernière réunion en date, tenue le 27 février 2004 à Dar es Salaam, en Tanzanie, les Ministres du Commerce et de l'Industrie de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ont approuvé les directives de négociations pour les négociations d'un Accord de partenariat économique (APE) entre la SADC avec l'Union européenne (UE), et ont proposé mai 2004 comme date de lancement officiel.¹ Tout en reconnaissant que la SADC était en retard par rapport aux autres régions qui ont déjà initié leurs négociations avec l'UE, les Ministres ont souligné la nécessité pour les négociateurs de la SADC d'aborder ces négociations bien préparés, avec une structure claire et une approche coordonnée.

Désormais, le rythme des préparatifs s'est sensiblement accru, mais un certain nombre de défis attendent la région au cours des négociations, notamment la nécessité de se doter de capacités tant d'analyse que de négociation concentrées sur les APE, de mettre en place des structures institutionnelles pour coordonner les négociations entre les Etats membres de SADC prenant part à l'APE et avec d'autres régions négociant des APE, et de mobiliser les ressources nécessaires pour les négociations de l'APE.

Objectifs des négociations de l'APE de la SADC

Les Etats membres de la SADC adhèrent aux objectifs et principes généraux énoncés dans l'Accord de Cotonou et les directives Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) pour la négociation des APE. Vu le niveau de développement actuel et l'importance de l'objectif d'élimination de la pauvreté dans la région SADC, le but ultime des APE ne peut résider que dans leur contribution à ce résultat. Et s'il est généralement accepté que la libéralisation des échanges a un rôle à jouer pour atteindre cet objectif, les parties prenantes de toute la région sont tout aussi convaincues que, vu les faiblesses structurelles des économies de la SADC, la libéralisation du commerce ne se traduira certainement pas de façon automatique par la croissance et le développement durable. C'est pourquoi les APE doivent définir une approche globale intégrant autant le commerce que le développement, et remédier à ces faiblesses d'une manière plus probante qu'au titre des Conventions de Lomé, afin d'aider les économies de la SADC à établir une base de production plus compétitive et plus diversifiée et de surmonter leurs nombreuses contraintes d'offre.

En ce qui concerne une approche des négociations de l'APE propre à la SADC, les directives de négociation de la SADC stipulent que l'APE devrait compléter – plutôt que remplacer – les programmes d'intégration de la région elle-même, en particulier le Plan indicatif régional de développement stratégique (PIRDS)², et soutenir la région dans ses efforts pour mettre pleinement en œuvre le Protocole de la SADC sur le commerce et passer à une Union douanière. Ces affirmations sont

conformes à la conviction selon laquelle les processus d'intégration régionale doivent tout d'abord être consolidés dans un certain nombre de domaines, y compris par la mise en place d'instances institutionnelles et juridiques appropriées dans la région, avant d'instaurer de tels processus vis-à-vis de l'UE dans le cadre de l'APE.

Structure de négociation

S'agissant des Participants à l'APE de la SADC, les Ministres de la SADC ont convenu que ce seraient les Etats membres actuels ayant choisi de négocier un APE en tant que SADC, à savoir l'Angola, le Botswana, le Lesotho, la Namibie, le Mozambique, le Swaziland et la Tanzanie. L'Afrique du Sud, membre de plein droit de l'ACP, a un statut d'observateur dans les négociations de la SADC. Toutefois, il a également été décidé de laisser la porte ouverte à tout autre Etat membre de la SADC qui serait susceptible de choisir de négocier ultérieurement l'APE au titre de la configuration de la SADC. Par ailleurs, les Ministres ont convenu de veiller à une coordination et à une harmonisation efficaces entre les négociations de l'APE de la SADC et celles des autres régions négociant un APE, conformément aux décisions prises antérieurement aux niveaux de la SADC, de l'Union africaine (AU) et du groupe ACP.

L'organisation institutionnelle pour les négociations de l'APE de la SADC se composera d'une structure à trois niveaux, à savoir les Ministres, les hauts représentants et les ambassadeurs en poste à Bruxelles, et le Forum de négociation commerciale (FNC) de la SADC. Le FNC est composé de délégations des Etats membres et rassemble des fonctionnaires des Ministères du commerce et de l'industrie ainsi que des représentants du secteur privé et d'autres acteurs non étatiques. Coordinné et soutenu par une Unité APE nouvellement créée, le FNC a pour tâche de préparer le travail des négociations de l'APE de la SADC tout au long des négociations.

Des coordonnateurs en chef ont été désignés au niveau des Ministres et des ambassadeurs, et une feuille de route provisoire a été adoptée

pour les négociations. La structure de négociation définitive n'est pas encore en place, et il est urgent d'évaluer les incidences des négociations en termes de coûts et de ressources. Les Etats membres participants à l'APE ont décidé d'adopter une approche échelonnée des négociations, chaque Etat assumant la responsabilité d'un des domaines prioritaires identifiés. L'étape numéro un consiste à couvrir l'accès aux marchés et la coopération au développement, et l'étape numéro deux à discuter du commerce des services et des questions liées au commerce, ainsi que des régimes juridiques et institutionnels pour la mise en œuvre de l'accord.

Défis lancés à la SADC

Développement des capacités pour les négociations commerciales

A l'exception de l'Afrique du Sud, les Etats membres de la SADC n'ont pas encore beaucoup d'expérience en matière de négociations commerciales multilatérales. Pour la plupart des pays de la région, le commerce n'occupe pas une place prépondérante dans les objectifs prioritaires nationaux, et les ressources dont disposent les Ministères du Commerce sont encore faibles. Les processus d'intégration régionale ne sont pas encore consolidés en matière de négociations commerciales, et parallèlement à la préparation des négociations de l'APE, tous les pays sont impliqués dans des discussions en cours au niveau régional ou bilatéral relatives à la mise en œuvre de zones de libre échange (ZLE) ou à l'établissement d'une union douanière. La question non résolue de la participation des pays membres à diverses organisations dans la région complique encore les choses et concourt à solliciter à l'excès les capacités d'analyse et de négociation déjà limitées de la plupart des pays. Le Secrétariat de la SADC est actuellement en train de recruter du personnel supplémentaire pour la coordination des négociations, mais cela ne saurait remplacer le besoin de renforcement des capacités dans les Etats membres qui devront finir par mener les négociations.

Un aspect important du renforcement des capacités commerciales qui n'a pas encore reçu l'attention qu'il mérite a trait au besoin urgent

de capacités pour entreprendre une analyse et une évaluation indépendantes des implications potentielles pour les économies de la SADC des questions en discussion à tous les stades des négociations. La mise en place de telles capacités, y compris pour la compilation et la gestion des bases de données correspondantes dans la région, est également un préalable indispensable à l'évaluation et à la surveillance de l'impact des APE et des autres régimes commerciaux, une fois qu'ils seront mis en œuvre. L'établissement de telles structures vient tout juste de commencer dans le contexte régional.

Mobilisation de ressources

Préparer et mener les négociations de l'APE sera extrêmement coûteux pour la région. Outre le renforcement des capacités et les besoins de recherche déjà mentionnés, des ressources importantes devront être affectées à la coordination de l'approche des négociations entre les Etats membres de la SADC participants à l'APE. Cela impliquera toute une succession de réunions à divers niveaux, en sus des réunions institutionnalisées de la SADC, puisque celles-ci auront une composition différente en raison de la configuration spécifique de l'APE. Les délégués des pays devront voyager pour assister aux négociations ou à des séances de formation préparatoire et à des séminaires dans la région ainsi qu'à Bruxelles tout au long de la période de négociations. Puisque le concours des acteurs non étatiques devrait faire partie intégrante des négociations de l'APE, cela pourrait impliquer dans certains cas un grand nombre de délégués par pays.

A l'instar d'autres régions négociant des APE, la SADC a soumis une proposition à la Commission européenne (CE) en vue d'obtenir un financement supplémentaire pour couvrir ces besoins. Il est toutefois assez difficile d'estimer le coût total des négociations au stade actuel, puisque l'on n'a encore que des idées très vagues de ce qu'elles impliqueront.

Coordination et harmonisation avec d'autres processus de négociations d'APE

Initialement, les pays ACP avaient vigoureusement plaidé pour que la phase I des négociations des APE soit menée à un niveau tous ACP, ce qui aurait abouti à un accord formel sur un certain nombre de questions transversales telles que les règles d'origine à établir au titre des APE. Cette position a toutefois été rejetée par la CE, et la phase I se terminera en mars 2004 sans que l'on ne soit parvenu à un accord sur ces diverses questions. Il incombe désormais entièrement aux régions négociant des APE d'établir un nouveau mécanisme de coordination et de suivi entre elles pour veiller à défendre d'une même voix leurs intérêts communs face à l'UE.

La nécessité d'harmoniser les positions est encore plus grande dans la région de l'Afrique

orientale et australe où la présence de pays membres de plusieurs organisations, au sein de la SADC, d'autres ZLE, voire d'unions douanières, devrait s'opposer à la possibilité de négocier des tarifs douaniers modulés avec l'UE. Ainsi, il serait très compliqué pour la Tanzanie de réduire ses tarifs douaniers envers l'UE plus rapidement au titre de l'APE de la SADC que ses deux partenaires au sein de l'Union douanière prévue pour l'Afrique de l'Est, le Kenya et l'Ouganda. En termes pratiques, cela signifierait l'application, au sein de l'union douanière, de tarifs douaniers externes différents et éventuellement d'autres règles d'origine envers le principal partenaire commercial de la région, l'UE. Cela irait totalement à l'encontre de l'idée d'une union douanière et saperait le processus d'intégration régionale.

Pour le groupe de pays de la SADC participants à l'APE, la situation est davantage compliquée par 'l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération' (ACDC) conclu bilatéralement entre l'Afrique du Sud et l'UE. Comme les APE, l'ACDC aborde à la fois les questions de commerce et de développement. Cette ZLE entre l'UE et l'Afrique du Sud sera totalement opérationnelle d'ici 2012. Bien entendu, cela a des incidences sur la SADC, en particulier sur les partenaires de l'Afrique du Sud au sein de l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU), à savoir le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland (souvent appelés pays "BLNS"). Ces derniers n'ont pas participé aux négociations de l'ACDC mais seront directement touchés par la baisse des recettes fiscales de la part de l'Afrique du Sud par le biais du mécanisme de distribution des recettes de la SACU, et indirectement par une concurrence accrue sur les marchés sud-africains des produits européens qui jouiront bientôt des mêmes préférences que les exportations des pays BLNS. Etant donné le niveau de développement bien moindre de tous les autres Etats de la SADC y compris les pays BLNS, un APE de la SADC doit garantir un meilleur accès aux marchés de l'UE que ce qui a été accordé à l'Afrique du Sud au titre de l'ACDC, et doit aussi octroyer de plus larges concessions à la SADC au titre de l'asymétrie de l'accord. Toutefois, comme nous l'avons déjà précisé, il sera très difficile d'administrer à l'intérieur d'une même région plusieurs accords prévoyant des exigences différentes.

Alignement sur les dispositions de l'OMC et le programme de Doha pour le développement

Un défi supplémentaire à prendre en considération – ce qui ne veut pas dire que la liste soit exhaustive – est la difficulté rencontrée par les Etats membres de la SADC pour veiller à ce que les décisions prises dans le cadre de l'APE soient conformes aux règles et réglementations actuelles de l'Organisation

mondiale du commerce (OMC) ainsi qu'aux discussions en cours dans le contexte du programme de Doha pour le développement. Tout d'abord, une fois encore, cela met à mal les maigres ressources de la SADC et exige la coordination entre les différents processus.

Ensuite, ce qui est plus difficile encore, est le fait que les discussions à l'OMC sont évolutives et donc susceptibles de changements et grevées d'incertitudes. Dans ces circonstances, que signifie la compatibilité avec l'OMC envisagée par les APE? Un certain nombre de questions ayant une importance particulière au titre des APE, telles que le traitement spécial et différencié des pays en développement dans les accords commerciaux, ne sont pas clairement définies dans le cadre actuel et font l'objet de discussions au titre du programme de Doha pour le développement. De ce fait, les Etats membres de la SADC comme d'autres régions négociant des APE se retrouvent dans la position inconfortable consistant à négocier un "dossier pilote" susceptible, qu'ils le veuillent ou non, de devenir le modèle d'autres accords commerciaux Nord-Sud. En particulier dans le cas des négociations d'APE qui se déroulent en parallèle, il est à craindre qu'une région conclut avec l'UE un accord paraissant défavorable à d'autres, mais qui donnerait à l'UE un argument solide pour imposer des conditions similaires à toutes les autres régions.

Considérations prospectives

La région traverse une période passablement difficile. Les négociations des APE mettront à contribution des ressources, tant humaines que financières, limitées. Elles ont d'ores et déjà renforcé les pressions visant à trouver des solutions économiquement viables à la question des pays membres de plusieurs organisations dans la région. Les APE étaient destinés à consolider et à renforcer les processus d'intégration régionale dans les diverses sous-régions. Pour atteindre cet objectif et ne pas le saper, il est urgent que des idées constructives soient élaborées et que des structures et mécanismes simples coordonnent et harmonisent les positions de négociations à l'intérieur de chaque région négociant des APE – ainsi qu'entre ces diverses régions.

Notes

* Conseillère de politique commerciale, Secrétariat de la SADC. Les avis exprimés reflètent la position de leur auteur, qui exprime sa reconnaissance à M. Fudzai Pamacheche pour ses observations sur le projet d'article initial.

¹ Voir http://www.sadc.int/index.php?lang=english&path=newscenter/mediareleases/&page=mr06_27022004

² Voir <http://www.sadc.int/index.php?lang=english&path=about/risdp&page=index>

Mise à jour sur les négociations des APE

Par Melissa Julian*

Le 7 février 2004, les pays d'Afrique orientale et australe (AOA) (le Burundi, les Comores, la RD du Congo, Djibouti, l'Erythrée, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe) ont entamé la négociation d'un Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne (UE).

Les négociations se dérouleront en trois étapes majeures. La première, qui s'étend jusqu'en août 2004, abordera la question des priorités au sein de la région AOA, de la composition des équipes techniques, et de la coordination avec la Commission européenne (CE) sur une Équipe de travail préparatoire régionale (ETPR). La deuxième étape, d'août 2004 à décembre 2005, abordera les négociations de fond, tandis que la dernière étape (2006-2007) sera l'occasion de finaliser l'accord et de permettre à toutes les parties d'adopter la législation nécessaire.

La structure organisationnelle d'ensemble des négociations AOA-UE reflète en partie celle des pourparlers entamés en octobre 2003 entre l'UE les pays d'Afrique centrale et occidentale. Les négociations se déroulent à deux niveaux: le niveau des ambassadeurs / hauts représentants et le niveau ministériel. Avant les cycles de négociation, des entretiens préparatoires au niveau technique auront lieu pour coordonner les positions.¹

Première réunion du Comité de suivi technique tous ACP

La première réunion du Comité de suivi technique ACP pour les négociations de la phase II des APE s'est tenue à Bruxelles en janvier 2004. La mise en place de ce mécanisme avait été convenue en octobre 2003, lors du lancement des premières négociations régionales, afin de garantir la circulation de l'information entre les régions et la cohérence des divers processus de négociation. Malgré des efforts entrepris pour souligner la nature non contraignante et consultative de ce mécanisme, des tensions se sont manifestées entre les représentants de l'Afrique centrale et occidentale et les autres régions. Redoutant que le Secrétariat ACP et d'autres régions tentent d'inscrire les revendications ACP dans les négociations au niveau régional, les représentants d'Afrique centrale et occidentale ont accordé une grande attention aux questions de procédure. De ce fait, la réunion s'est principalement concentrée sur ces questions, contrariant ainsi bon nombre d'autres participants qui, en privé, ont mis en cause l'utilité d'un mécanisme tous ACP qui ne serait pas soutenu par tous les groupements régionaux. Depuis, d'autres représentants régionaux envisagent très sérieusement comme alternative que des groupes partageant des

approches similaires travaillent ensemble afin d'encourager les échanges informels entre les régions en dehors du cadre ACP officiel. De tels groupes se mettraient d'accord et collaboreraient sur les préparatifs régionaux et les approches stratégiques des négociations des APE.

Le Comité de suivi technique a toutefois convenu que les questions devant être abordées au niveau ACP/CE devraient se limiter aux questions liées au commerce (hormis les questions de Singapour), aux règles d'origine, au règlement des différends et à la clause de non-exécution. En outre, les organes régionaux ACP ont accepté de transmettre au Secrétariat ACP des informations sur leurs besoins en ressources et leurs contraintes en matière de mise en œuvre, afin de faciliter la préparation d'une approche conjointe pour mobiliser les ressources requises et y avoir accès.

La prochaine réunion se tiendra en avril en prélude à la première réunion du Comité de surveillance technique ACP-UE, du Comité ministériel commercial et du Conseil des Ministres en mai 2004.

Alors que la date limite pour la conclusion des négociations entre tous les ACP et l'UE avait été fixée à la fin du 1^{er} trimestre 2004, aucune conclusion n'a été arrêtée à ce jour. La CE a exprimé des doutes quant à l'utilité de telles discussions au niveau ACP.

Une résolution sur les APE frôle le rejet à l'Assemblée parlementaire paritaire

L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (APP) a tenu sa réunion bisannuelle à Addis Ababa en Éthiopie, du 16 au 19 février 2004.² Certains parlementaires ACP et européens ont manifesté leur mécontentement face à la résolution de compromis sur les APE qui a fini par être adoptée³, exprimant leur préférence pour le texte de la résolution adoptée à la Commission économique le week-end précédent. Les Démocrates-chrétiens européens, qui constituent le groupe le plus important au Parlement européen, étaient peu satisfaits du texte de la Commission, et ont menacé de demander un vote "par collègues séparés" en séance plénière si certaines formulations n'étaient pas supprimées. Un vote séparé aurait empêché l'adoption de la résolution, comme cela avait été le cas avec la

résolution sur l'OMC lors de la précédente APP (voir TNI 3.1). Cette fois, le principal point de désaccord portait sur un article du projet de texte demandant à l'UE d'abandonner les négociations sur les questions de Singapour dans le contexte des APE. Les Démocrates-Chrétiens affirmaient que cela allait à l'encontre des résolutions antérieures adoptées par le Parlement européen. Les principaux groupes de parlementaires européens et ACP ont fini par élaborer un compromis où l'article en question était supprimé, ce qui a permis l'adoption complète de la résolution.

La prochaine réunion de l'APP se tiendra du 18 au 25 novembre 2004 à la Haye et examinera les procédures et la rapidité de l'aide afin d'aborder les contraintes d'offre des pays ACP dans le cadre de leur préparation aux APE.

Réunion ACP sur les règles d'origine

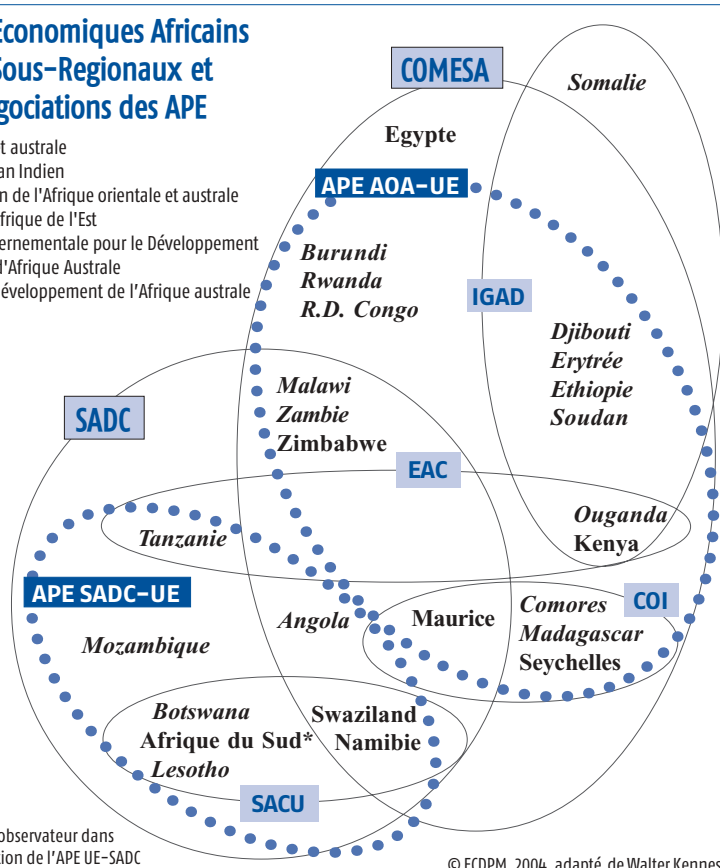
Le Secrétariat ACP a organisé à Bruxelles du 23 au 27 février une réunion d'experts d'une semaine consacrée aux règles d'origine, afin de fournir des informations pour les négociations des APE et d'alimenter les consultations de la CE sur les règles d'origine appliquées au titre des régimes commerciaux préférentiels.⁴

Les feuilles de route pour l'Afrique centrale et occidentale en vue des négociations restent floues

Le Comité régional de négociation de l'Afrique occidentale (niveau technique) s'est réuni en février à Abuja pour examiner les amendements apportés par la CE à la feuille de route convenue par les Ministres du Commerce et des Finances de la CEDEAO en novembre 2003⁵. Les positions entre les deux parties sont désormais plus proches qu'au moment du lancement des négociations en octobre dernier, mais de plus amples discussions restent nécessaires sur la manière de définir et aborder les questions de développement dans les négociations. Les responsables d'Afrique de l'Ouest ont maintenu leur position quant à leur feuille de route initiale, et ont réclamé l'engagement spécifique de la CE, dans les négociations des APE, d'aider l'Afrique de l'Ouest à aborder les contraintes d'offre et à accroître sa compétitivité dans les négociations des APE afin que la région se prépare bien et puisse profiter des APE. La CE doit réexaminer sa position, mais n'a cessé

Groupements Economiques Africains Regionaux et Sous-Regionaux et Groupes de Négociations des APE

AOA: Afrique orientale et australe
COI: Commission de l'Océan Indien
COMESA: Marché commun de l'Afrique orientale et australe
EAC: Communauté de l'Afrique de l'Est
IGAD: Autorité Intergouvernementale pour le Développement
SACU: Union Douanière d'Afrique Australe
SADC: Communauté de développement de l'Afrique australe
PMA en italiques



d'indiquer que sur la question des ressources supplémentaires, les ressources existantes de Cotonou devraient être suffisantes, et qu'*a priori*, elle ne voulait pas s'engager à fournir des ressources supplémentaires.

Les Ministres du Commerce d'Afrique de l'Ouest se réuniront le 26 mars 2004 pour discuter essentiellement des questions de l'OMC, mais aussi des APE et de la manière d'aller de l'avant dans les discussions avec la CE. Une réunion conjointe du Comité régional de négociation au niveau technique pourrait également se tenir en mars en vue de convenir d'une feuille de route conjointe et d'amorcer les discussions sur les méthodes permettant de soutenir les priorités régionales.

Les négociateurs d'Afrique centrale se sont réunis deux fois cette année au niveau technique et au niveau des hauts représentants pour discuter de leur feuille de route en vue des négociations des APE, qui doit toujours être formellement adoptée. Les Etats membres de la région continuent à débattre de la manière d'aborder les questions de développement en lien avec les négociations des APE. Comme dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, ils recherchent un engagement spécifique de la part de la CE pour leur accorder un soutien financier supplémentaire destiné à leur permettre de remédier aux contraintes d'offre si celles-ci devaient survenir. Les Ministres du Commerce d'Afrique centrale se réuniront à Malabo, Guinée équatoriale, en mars 2004 pour continuer à débattre de ces questions.

Imminence de débats essentiels

L'année 2004 sera également l'occasion de quelques importants débats UE et ACP-UE susceptibles d'avoir des répercussions profondes sur la coopération au développement de l'ACP, sur les APE et sur le lien essentiel existant entre les deux. Le Secrétariat ACP organise six ateliers régionaux pour les ordonnateurs nationaux et régionaux ACP, les acteurs non étatiques, les chefs de délégation et conseillers de la CE, les représentants de la Commission européenne, et la Banque européenne d'investissement en vue d'examiner les points suivants:

- le processus des révisions à mi-parcours, qui doivent commencer cette année⁶;
- le renforcement des capacités au niveau des ordonnateurs nationaux et régionaux et leur rôle dans les négociations des APE;
- la création d'une équipe de travail d'ordonnateurs nationaux et régionaux;
- la participation et l'implication renforcées des acteurs non étatiques;
- l'adaptation de stratégies de soutien nationale et régionale; et
- la facilité d'investissement.

Les ateliers seront animés par ECDPM et se dérouleront au cours du premier semestre 2004.⁷ Un rapport de synthèse sera élaboré à l'issue des séminaires pour être présenté en mai au Conseil de l'ACP en vue de l'adoption formelle de positions ACP sur ces questions.

Les négociations sur la révision de l'Annexe IV devraient commencer en mai 2004 et doivent être achevées d'ici la fin février 2005. Il semble que la CE ait suggéré plusieurs amendements portant notamment sur le rôle et les responsabilités des ordonnateurs nationaux et de la CE.

Notes

* ECDPM. L'auteur publie également un bulletin hebdomadaire, Weekly News Update, consacré aux relations UE-ACP et disponible sous <http://www.acp-eu-trade.org/news.php>.

¹ Pour de plus amples informations, voir l'article AOA-UE dans le présent numéro.

² Voir http://www.europarl.eu.int/intcoop/acp/60_07/default_fr.htm

³ Voir http://www.europarl.eu.int/intcoop/acp/60_07/pdf/resolution03_fr.pdf

⁴ Voir http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/consultations_fr.htm pour la prochaine contribution de l'ACP, ainsi que le Livre vert de la CE "L'avenir des règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels".

⁵ Voir Eclairage sur les négociations Vol.2, No. 4, août 2003.

⁶ Voir Frederiksen, J. (2003), "Révisions à mi-parcours - Partenariat basé sur les performances dans la coopération ACP-UE", ECDPM En Bref No.5, www.ecdpm.org.

⁷ Les dates sont indiquées à la page de <http://www.acp-eu-trade.org> consacrée aux manifestations.

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, David Primack et Yvonne Apea: ICTSD
- Sanoussi Bilal: 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

OMC		ACP-UE	
26 Mars	Session extraordinaire du Comité de l'agriculture	30 Mars	Atelier Régional ACP, Etats du Pacifique – Samoa
29-30 Mars	Workshop sur la réglementation intérieure	31 Mars	Atelier Régional des Ordonnateurs nationaux et régionaux ACP des Etats du Pacifique
29-30 Mars	Comité des accords commerciaux régionaux	1 Avril	Troikas ministériels UA/UE – Dublin, Irlande
29-31 Mars	Groupe de négociation sur l'accès aux marchés	2 Avril	Réunion du Comité des Ambassadeurs ACP-CE
31 Mars	Groupe de travail de la réglementation intérieure	3-7 Mai	Réunion du Conseil des ministres ACP et ACP-UE – Gaborone, Botswana
1 Avril	Session extraordinaire du Comité du commerce et du développement	8 Mai	Atelier Régional ACP, Afrique australe – Botswana
2 Avril	Session extraordinaire du Conseil du commerce des services	21-24 Juin	4ème Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement ACP – Maputo, Mozambique
2 Avril	Comité de l'accès aux marchés		
7 Avril	Session extraordinaire du Conseil des ADPIC		
9-12 Avril	Pâques (férié)		
19 Avril	Comité des sauvegardes		
19 Avril	Session extraordinaire du Comité du commerce et de l'environnement		
19-21 Avril	Organe de supervision des textiles		
20-23 Avril	Comité des pratiques antidumping		
20 Avril	Comité du commerce et de l'environnement		
20 Avril	Organe de règlement des différends		
22-23 Avril	Session extraordinaire de l'Organe de règlement des différends		
23 Avril	Comité des marchés publics		
27 Avril	Conseil du commerce des marchandises		
29-30 Avril	Comité des subventions et des mesures compensatoires		
5 Mai	Groupe de négociation sur les règles – Accords commerciaux régionaux		
10-14 Mai	Semaine de Genève		
11 Mai	Comité du commerce et du développement		
11 Mai	Session extraordinaire de l'Organe de règlement des différends		
17-18 Mai	Conseil général		

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/>

Publications

Le développement économique en Afrique: résultats commerciaux et dépendance à l'égard des produits de base. UNCTAD. (Février 2004). Doc N°: UNCTAD/GDS/AFRICA/2003/1.

<http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=4375&intItemID=1528&lang=2>

Livre vert: L'avenir des règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels. Commission Européenne. (Décembre 2003). http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/origin/rules_origin/rules_of_origin_fr.htm

Plan d'action de l'Union européenne relatif aux chaînes de produits de base agricoles, à la dépendance et à la pauvreté. Commission Européenne. (Février 2004). http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guestfr.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/199|0|RAPID&lg=FR

Trade Preferences for LDCs: An Early Assessment of Benefits and Possible Improvements. UNCTAD. (Janvier 2004). Doc N°: UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8. <http://www.unctad.org/Templates/Webflyer.asp?docID=4293&intItemID=1397&mode=highlights&lang=2>

Trade Negotiation Issues In the Cotonou Agreement: Agriculture and Economic Partnership Agreement. UNCTAD. (Janvier 2004). Doc N°: UNCTAD/DITC/TNCD/2003/2. <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=4401&intItemID=2068&lang=1>

A User's Guide for Non-State Actors for the Cotonou Agreement. Secrétariat ACP. (2004). <http://www.acpsec.org>

Qualified Preliminary EU-ACP Sustainability Impact Assessment (SIA) of the EPAs: Phase One & Regional SIAs: Caribbean and West African. PriceWaterhouseCoopers, Solagral, & Institut de Prospective Africaine. (Janvier 2004). <http://www.sia-acp.org>

Scoping study on: Special and Differential Treatment in post-Cotonou Services Negotiations. Dirk Willem te Velde, Ian Gillson et Sheila Page, ODI. (Février 2004).

http://www.acp-eu-trade.org/biblio_acpeutraderelations.php

How to Strengthen ACP Capacities for EPA Negotiations?: Final report of the ECDPM - iLEAP workshop. ECDPM & iLEAP. (Novembre 2003). <http://www.acp-eu-trade.org/cb.html>

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)

Eclairage est disponible en ligne:

-> <http://www.ictsd.org/tni/eclairage.htm>

-> http://www.acp-eu-trade.org/tni_fr.html

