

Eclairage

sur les Négociations

Sommaire

Les accords APE tremplin ou pierre d'achoppement ?	1
Un entretien avec Louis Michel Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire	4
Négociations APE du CARIFORUM : une réflexion initiale	6
Leçons bien tirées : l'offre d'accès au marché APE pour les Caraïbes	9
Les peaux de banane de dernière minute habituelles	11
Entretien avec Sir John Kaputin Secrétaire général du Groupe ACP	12
Marchés publics et APE	15
Les organisations paysannes ACP et les APE : d'un murmure à une clameur en deux brèves années	16
Aperçu sur l'OMC	17
Le point sur les APE	18
Calendrier et publications	20



International Centre for Trade and Sustainable Development



Disponible sur:

www.ictsd.org/tni/eclairage.htm
www.acp-eu-trade.org/eclairage

Les accords APE tremplin ou pierre d'achoppement ?

San Bilal¹

Le début de l'année 2008 a été marqué par la mort discrète de plus de 30 ans de préférences au titre de Lomé/Cotonou et pourtant, la plupart des pays ACP n'ont pas perdu leur accès privilégié aux marchés européens. Au contraire, pour nombre d'entre eux celui-ci s'est même élargi, du moins en valeur nominale. Suite à la signature des accords provisoires - et d'un APE complet dans le cas des Caraïbes - ou en revenant au régime 'Tout sauf les armes' à la disposition des pays les moins avancés (PMA), 99,5% des exportations ACP vers l'UE sont à présent exemptés de droits ou de contingents. Avec tout ceci, et le respect apparent des règles de l'OMC, n'y aurait-il pas lieu de se réjouir ? (Voir Encadré 1). C'est du moins ce que pensent l'UE et plusieurs pays ACP. Mais pourquoi tant d'autres sont-ils toujours inquiets ? Pourquoi y a-t-il eu tant de critiques sur ce qui a été convenu à la fin de l'année ?²

Accords tremplin

Tant l'UE que les ACP partagent le même désir de négocier des APE qui sont en tout premier lieu des outils pour le développement, s'appuyant sur le processus d'intégration régionale et le renforçant. Toutefois, bien que cet objectif ait été fixé à la signature de l'Accord de Cotonou, en 2000, et que les négociations APE aient démarré en 2002, aucun résultat satisfaisant n'était en vue pour la plupart des ACP (à l'exception notable des Caraïbes qui, après des réserves et des hésitations de dernière minute, ont finalement convenu de conclure un APE complet). Avec l'engagement répété de l'UE de respecter les règles de l'OMC et son refus d'envisager toute prorogation des préférences de Cotonou, la date butoir du 31 décembre posait un énorme défi.

La conclusion d'accords de libre-échange provisoires compatibles avec l'OMC, qui prévoient la libéralisation de 'l'essentiel des échanges' sur une période de temps raisonnable (définie de manière unilatérale par la Commission européenne comme au moins 80% des importations ACP en provenance de l'Europe sur une période de 15 ans), a supprimé le risque de voir certains pays ACP - notamment (mais pas uniquement) les non-PMA - perdre une part de leur accès préférentiel au marché de l'UE. Pour la plupart, une transition vers 2008 harmonieuse et sans perturbation des échanges était garantie.³ Débarrassés des pressions visant à faire respecter les engagements découlant de l'OMC, les parties peuvent à présent poursuivre les négociations en vue d'APE plus généraux, sur la base de leurs objectifs de développement initiaux. Aux yeux de l'Europe, les accords provisoires sont des tremplins en vue d'APE complets, conçus non seulement pour préserver, mais aussi étendre les préférences ACP au-delà de 2008.



Les deux parties doivent maintenant construire ce sur quoi ils ont convenu, en consolidant l'intégration régionale des pays ACP et en promouvant le développement.

Editorial

A l'orée de 2008, nous percevons qu'un tableau incomplet des Accords de partenariat économique (APE) ressort des négociations entre les ACP et l'UE. Dès début janvier, la région caraïbe avait signé un APE complet et 20 autres pays ACP avaient paraphé des accords provisoires, alors que 43 pays ne souhaitaient signer quoique ce soit - ou n'étaient en mesure de le faire.

Il semble donc que le premier défi que les ACP auront à relever sera d'examiner et de comprendre ce qui a été convenu avec les Européens et d'en déduire ce que cela impliquera dans la pratique. Pour les Caraïbes, il s'agira d'étudier attentivement les textes qui ont été signés et de déterminer dans quelle mesure le contenu est significatif pour stimuler le développement et renforcer l'intégration régionale. Il s'agira également d'examiner les implications des APE pour le secteur privé et à voir quels avantages ils peuvent tirer de ce qui a été signé.

Les Caraïbes étant la seule région à avoir donné le feu vert en vue d'un APE complet, nous avons estimé qu'il était important de réserver un nombre significatif de colonnes aux réactions initiales recueillies. Ainsi, Junior Lodge, une cheville ouvrière des négociations avec l'UE, réfléchit sur la logique, la stratégie et le contenu de l'accord, alors que Sacha Silva se penche attentivement sur l'offre d'accès au marché.

Pour les pays et les régions qui ont paraphé des accords, le combat de cette année sera de continuer à négocier et de tenter de progresser vers des accords complets. C'est du moins la rhétorique officielle avancée par la Commission européenne. Quant à savoir si les pays ACP souhaitent ou non revenir à la table de négociation en vue de conclure effectivement un APE complet, il s'agit là d'une toute autre question. Au cours des prochaines semaines et des prochains mois, les ACP devront décider si les accords sont intrinsèquement profitables ou non. Tenter de saisir la dynamique des accords et ce qu'impliquera leur mise en œuvre sera un tour d'adresse.

Le propre tour d'adresse de l'UE sera en partie de parvenir à faire entrer dans le jeu, avant décembre, des pays qui ne cherchaient pas à adhérer aux APE. Dans un entretien exclusif accordé par le Commissaire européen au développement Louis Michel, Eclairage sur les négociations a soulevé certaines des questions qui sont sur toutes les lèvres, pour tenter de comprendre clairement comment l'UE percevait l'aspect développement des APE. De l'autre côté de la table de négociation, le Secrétaire général des ACP, Sir John Kaputin, fait part de ses réflexions sur l'ensemble du processus des négociations et sur ce qu'il prévoit pour l'avenir.

San Bilal ouvre le numéro de cette année en jetant un regard vers l'avenir. Les APE provisoires seront-ils un tremplin en vue de pactes commerciaux plus complets, ou les accords feront-ils plus de mal que de bien, en compromettant sérieusement les perspectives de développement ? On ne pourra répondre à nombre de ces questions que lorsque les grandes déclarations et les promesses se seront transformées en actions effectives. Eclairage sur les négociations s'est engagé à suivre le processus de mise en œuvre des APE, en rendant compte des questions soulevées dans les régions et en offrant une tribune à ceux qui souhaitent partager leur recherche ou leur analyse.

Cette année, plus qu'à n'importe quel autre moment auparavant, nous encourageons les lecteurs à apporter des contributions à Eclairage sur les négociations. Et pas seulement sur des questions ayant trait aux APE. Des considérations plus larges en matière de commerce et de développement, ainsi que les processus d'intégration régionale, sont au cœur de l'approche ACP. En parallèle, les négociations commerciales multilatérales du Cycle de Doha se poursuivront cette année et il est important que tout progrès soit également reflété dans nos pages. Si vous souhaitez donc présenter en détail vos expériences, faire part de vos espoirs et de vos craintes ou simplement soulever la question que personne d'autre ne semble avoir posée, envoyez un e-mail à vhanson@ictsd.ch

Bonne lecture du numéro de février d'Eclairage sur les négociations.

Ce n'est pas une tâche aisée

Arriver à des accords axés sur le développement, sans pressions de temps arbitraires, est une perspective séduisante. Mais ce n'est pas une tâche aisée, comme les négociations de 2008 le montreront probablement. A ce titre, la terre promise des APE peut rester un but inaccessible.

Des accords distincts avec des États ou des groupes de pays particuliers ont de façon frappante divisé les régions ACP et provoqué de fortes tensions entre voisins. Seule la Commission européenne semble avoir l'audace de soutenir le contraire.⁴ Les accords provisoires peuvent avoir créé des précédents, mais hélas pas nécessairement positifs.

La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) a conclu un accord indépendamment du groupe de l'Afrique orientale et australe (AfOA). Il n'est pas surprenant que des tensions soient apparues lorsque que la CAE a laissé entendre qu'elle pourrait de nouveau se joindre au groupe AfOA pour négocier un APE complet. Ceci ne crée pas nécessairement des difficultés techniques (les textes des accords provisoires sont très similaires), mais la solidarité et l'unité de la région s'en trouvent incontestablement affaiblies.

Plus grave, est le clivage au sein de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'Ouest. Le Ghana et la Côte d'Ivoire ont conclu des accords provisoires de peur de perdre l'accès aux marchés européens. Ils n'ont bénéficié d'aucun soutien de leurs groupes régionaux respectifs - pas même au niveau technique - pour conclure de meilleurs accords. Ils sont accusés, au contraire, de saper la solidarité régionale. La CEMAC et l'UEMOA ont établi des unions douanières, alors que la CEDEAO est une union douanière en voie de formation. Cela signifie que les pays membres sont supposés adopter un régime commercial extérieur unique. Le défi à relever, ici, sera de passer d'accords pays à des accords régionaux.

Le bond difficile des listes de libéralisation pays à des listes régionales

Examinons en premier lieu l'accès au marché. L'identification d'une liste de libéralisation tarifaire commune acceptable pour tous les partenaires régionaux est susceptible de s'avérer difficile, en particulier si cette liste doit reposer sur ce qui avait été signé par un pays particulier dans son accord provisoire. Par exemple, la Côte d'Ivoire a une liste d'exclusions qui vise 19,2% de ses échanges avec l'UE. Toutefois, en examinant sa liste de produits sensibles au niveau régional, il apparaît clairement que les exclusions sont bien supérieures aux 20% acceptables pour la Commission européenne. Il en est de même pour le Cameroun et le Ghana, dont les listes d'exclusions individuelles ciblent respectivement 20% et 19,5% de leurs importations en provenance de l'UE.

En conséquence, soit la Commission européenne doit faire preuve d'une flexibilité sans précédent en abaissant le seuil à moins de 80% de la libéralisation des échanges (ce que plusieurs négociateurs et experts ACP préconisent), soit certains produits doivent être exclus de leur liste pays individuelle de produits sensibles pour s'adapter à celles de leurs partenaires régionaux (ce qui pourrait ne pas être bien reçu par le secteur privé dans les pays qui ont conclu des accords provisoires). Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, les choses sont rendues plus complexes par le fait que les listes de libéralisation de la Côte d'Ivoire et du Ghana diffèrent.

Arriver à un consensus régional va forcément créer des tensions régionales accrues, aggravées par le fait accompli d'avoir signé des accords provisoires.

Des textes provisoires immuables ?

Quant au défi de passer de textes provisoires, et souvent pays, à des APE régionaux complets, la question qui se pose immédiatement concerne le statut des accords provisoires. La Commission européenne avait laissé entendre que ces accords devaient pouvoir faire l'objet de modifications. En effet, certains accords provisoires tels que ceux de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'Ouest, contiennent des dispositions explicites pour permettre un ajustement au niveau régional, alors que d'autres, tels que celui de la Namibie, contiennent en annexe des déclarations en vue d'amendements. L'intention est de faire des accords provisoires la base des APE complets, sous réserve de modifications et d'ajouts négociés en 2008 ou au-delà. Il reste toutefois à déterminer dans quelle mesure ces accords provisoires peuvent être révisés. Les déclarations récentes du Commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, semblent indiquer qu'il ne souhaite pas la réouverture et la renégociation des accords provisoires.⁵ Ceci renvoie à deux principaux sujets de préoccupation.

En premier lieu, certains négociateurs ACP ont été en mesure d'obtenir de meilleures concessions ou des accords plus favorables que d'autres. Il ne serait certes pas logique que tous les APE soient identiques, au vu de la nécessité de refléter des intérêts nationaux et régionaux spécifiques, mais la Commission européenne ne devrait pas chercher à défavoriser certains pays ou groupes ACP. Il semblerait donc approprié que tout pays ou toute région ACP qui le désire soit autorisé à transférer dans son propre APE final toute disposition convenue par l'UE dans un autre APE provisoire ou complet.

Encadré 1: Pas de respect à la lettre des règles de l'OMC

Il est regrettable, et même plutôt paradoxal, que la Commission européenne ait insisté sur la conclusion d'accords APE provisoires et complets avant fin 2007, pour répondre aux prescriptions de l'OMC, mais ne se soit pas encore mis en conformité avec ces obligations de l'OMC. En commençant de manière multilatérale à mettre en œuvre ces accords, sans notification préalable à l'OMC, l'Union européenne porte atteinte de manière flagrante à l'article XXIV du GATT relatif aux accords régionaux et à la décision connexe de l'OMC sur les procédures en matière de transparence. Au titre de ces règles, elle aurait dû le faire avant le 1er janvier 2008.

En second lieu, la plupart des accords provisoires ont été conclus à la hâte et des modifications devraient donc être autorisées après la renégociation. Encore plus important, certains des textes des accords provisoires ont été présentés par la Commission européenne juste quelques semaines (comme cela avait été le cas pour l'AfOA et la CAE) et dans certains cas (comme pour le Cameroun, le Ghana et la Côte d'Ivoire), quelques jours, avant la date limite pour la conclusion. Ces propositions ne reflétaient pas les négociations antérieures avec les groupes régionaux concernés et seuls des ajustements marginaux avaient été convenus.

La Commission avait fait valoir, à l'époque, que ces Accords visaient essentiellement à préserver l'accès au marché de l'UE et que les négociations se poursuivraient en 2008. Plusieurs pays ont conclu des accords sur ce principe, en tenant compte de considérations politiques et économiques stratégiques, sans avoir l'évaluation technique correcte et les apports nécessaires. Si la Commission européenne refusait toute demande de réexamen de certaines dispositions, ceci porterait un coup fatal au principe selon lequel les APE reposent sur des partenariats égalitaires.

Impulsion aux négociations

Les négociations doivent se poursuivre et être conclues en 2008 ou au-delà. La Commission européenne a pour mandat de conclure des APE complets et compte bien le faire. Aucun de ses partenaires ACP n'a jusqu'ici renoncé à cet objectif. Toutefois, quelles sont les chances de réussite ?

Avant de s'atteler à la libéralisation des services et aux questions liées au commerce dans un APE complet, tout pays se doit de déterminer en premier où résident ses intérêts. Il aura ensuite à s'assurer d'une position régionale commune. Les pays qui se sont déjà engagés à signer un accord commercial provisoire ne disposent plus de l'accès au marché comme monnaie d'échange, ce qui peut affaiblir davantage leur position face à l'UE. C'est ce qui a été bien compris par les Caraïbes, qui ont exclu un accord provisoire pour cette même raison.⁶

Certains PMA peuvent toutefois considérer l'accès au marché en franchise de droits et sans contingents au titre de l'initiative « Tout sauf les armes » comme un régime commercial approprié pour leur permettre de continuer à exporter vers l'Europe (en dépit de règles d'origine moins favorables) et peuvent ne pas être disposés à chercher à réaliser un agenda lié au commerce plus large. Tel semble être la position actuelle du Sénégal, dont le Président, Abdoulaye Wade a, à maintes reprises, appelé à un accord de partenariat pour le développement, afin de remplacer l'APE initialement proposé.

Là où des divergences d'opinion prévalent dans une région, il est possible qu'un APE complet contienne à la fois des dispositions qui s'appliqueraient à tous les membres du groupe, et des dispositions pays (par exemple sur les services ou investissement) qui s'appliqueraient au cas par cas.

Toutefois, si le statu quo prévaut dans certains pays et si les partenaires régionaux continuent de s'en tenir à des positions nettement différentes, le processus d'intégration régionale pourrait être sérieusement compromis. La coopération régionale et la dynamique d'une intégration accrue seraient interrompues. Les unions douanières pourraient ne pas être en mesure d'appliquer le même Tarif extérieur commun (TEC) ; de nouveaux contrôles aux frontières pourraient être nécessaires ; les règles d'origines hétérogènes pourraient compromettre l'intégration de la production et des tensions politiques se développeraient à travers la région.

Pourtant, la préservation de l'unité régionale n'est pas un argument suffisant pour poursuivre les négociations et conclure des APE complets. Des considérations stratégiques sur le développement devraient déterminer la signature ou non d'un APE et si oui, ce que l'Accord devrait impliquer.

Principes pour aller de l'avant en 2008

La conclusion d'APE complets et provisoires a fait quelques heureux. Toutefois, le processus suivi pour arriver à ce résultat a été une source de préoccupation sérieuse. Bien que la Commission européenne démente avoir exercé des pressions,⁷ bien que beaucoup dans les ACP fassent état du contraire. Le Conseil des ministres ACP, tenu en décembre dernier, « déplor[ait] les pressions considérables exercées par la Commission européenne sur les États ACP pour les amener à parapher les arrangements commerciaux provisoires, contrairement à l'esprit du partenariat ACP-UE, »⁸ dans un processus qualifié par le Secrétaire général des ACP, Sir John Kaputin de « chargé de panique, de confusion et de désaccords ».⁹ Nombre de Chefs d'État et de Ministres ACP ont publiquement fait part de leur inquiétude en ce qui concerne ces négociations APE.¹⁰ Même le Commissaire Mandelson en est venu à

reconnaître que « les derniers mois de 2007 avaient été difficiles » et que « certaines bonnes relations [...] se sont distendues. »¹¹

Le premier défi à relever est donc d'apaiser les rancœurs, de rétablir la confiance et de construire un véritable partenariat. Pour ce faire, de grandes déclarations positives ne seront pas suffisantes. Les principes et les actions devront joindre leurs forces. Il faudrait, entre autres :

- Procéder à une évaluation juste et objective du contenu des accords provisoires (de l'APE complet pour les Caraïbes) et des processus au travers desquels de tels résultats sont réalisés ;
- Tirer des enseignements du passé, notamment en ce qui concerne l'asymétrie dans les négociations, la capacité, l'appropriation politique et technique, les stratégies de négociation, la cohésion régionale, les contraintes et les objectifs en matière de développement ;
- Établir un agenda clair et un calendrier des négociations, convenus par les deux partenaires, qui ne repousse pas à la fin les questions litigieuses ou difficiles ;
- Adopter et promouvoir davantage de transparence dans les négociations et leur résultat, ainsi qu'une approche plus participative ;
- Respecter les intérêts régionaux et nationaux, sur la base du principe d'appropriation, notamment la portée des questions à viser dans un APE complet ;
- Permettre la possibilité d'ajuster et de réviser les accords provisoires selon les circonstances, notamment l'autorisation d'adopter des dispositions octroyées dans le cadre d'un accord APE au titre d'un autre APE, si cela est souhaité ;
- S'engager à préparer, faciliter, appuyer et suivre la mise en œuvre des APE. Ceci devrait comprendre des engagements contraignants en vue d'appuyer les ajustements aux APE et des mesures d'accompagnement dans les ACP pour faciliter la mise en œuvre du processus ; et
- Un engagement de l'UE à ne pas exercer de pressions sur les pays ou régions ACP en vue de la conclusion d'APE, notamment en n'établissant pas de liens avec l'aide pour le commerce.¹²

Ce faisant, les négociateurs et les décideurs ne devraient pas oublier qu'un APE n'est pas une fin en soi, mais ne devrait être conçu que comme moyen de promouvoir des objectifs de développement plus larges. Comme les Caraïbes en feront bientôt l'expérience, le défi réel n'est pas de négocier un APE, mais de le mettre en œuvre, en veillant à ce qu'il tienne ses promesses en matière de développement.

¹ Le Dr Sanoussi Bilal est Coordonnateur du programme pour la coopération économique et commerciale ACP-UE, à l'ECDDPM.

² Cette critique n'est pas formulée uniquement par des ONG mal informés, car elle émane également du Commissaire européen au commerce, Peter Mandelson.

³ Ceci n'est toutefois pas le cas pour tous, car les non-PMA suivants : Congo, Gabon et Nigeria en Afrique et sept îles du Pacifique (Iles Cook, États fédérés de Micronésie, Nauru, Niue, Palau, Iles Marshall et Tonga) qui n'ont pas conclu d'accords provisoires se heurtent à des obstacles plus élevés pour l'accès au marché de l'UE, en 2008, aux fins du Système généralisé de préférences (SGP) normal de l'UE.

⁴ Dans ses remarques au Comité du développement du Parlement européen, Peter Mandelson a soutenu : « je ne partage toutefois pas le point de vue de certains selon lequel la décision prise par certains ACP de signer des accords individuels entravera l'intégration régionale. Le contraire est plus susceptible d'être le cas. »

⁵ http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm190_en.htm

⁶ Voir IPD news à : www.ipsnews.net/news.asp?idnews=40974

⁷ Voir Declaration by the Caribbean Chief Negotiator Dr Richard Bernal, <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20080104/business/business4.html>

Voir l'entretien avec le Commissaire européen au développement, Louis Michel dans ce numéro, et les Déclarations du DG pour le commerce. Les déclarations sont disponibles à : http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr280108_en.htm

⁸ Déclaration du Conseil des Ministres ACP lors de sa 86ème Session exprimant des préoccupations sérieuses sur le Statut des négociations des Accords de partenariat économique, ACP/25/013/07, 13 décembre 2007, www.acp.int/en/com/86/ACP2501307_declaration_e.pdf

⁹ Voir entretien dans ce numéro.

¹⁰ De même, le Comité ministériel de la CEDEAO du 17 décembre 2007 "déplorait les pressions exercées par la Commission européenne", alors que le Président de Guyana, Bharrat Jagdeo, accusait l'UE faisant preuve d'intimidation envers les pays pour les amener à respecter les délais " *Stabroek news*, janvier 1 2008, www.stabroeknews.com/index.pl/article?id=56536297

¹¹ http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm190_en.htm

¹² Bien que la Commission européenne ait clairement spécifié que le financement du développement n'est pas subordonné à la signature d'un APE (voir note 5 ci-dessus), plusieurs négociateurs et responsables ACP ont indiqué que dans la pratique (notamment au travers des délégations de la Commission européenne au niveau pays, mais également lors de rencontres politiques de haut niveau), une aide supplémentaire a été promise aux pays et régions ACP qui conviendraient d'un agenda commun avec l'UE en concluant un APE.

Tout au long des négociations, les médias ont concentré leur attention sur l'aspect commerce des accords, en examinant demandes d'accès au marché et les résultats qui pourraient en découler en termes économiques. Toutefois, les APE ont été conçus en tout premier lieu comme des outils pour le développement. Le Commissaire européen au développement, Louis Michel se penche ici sur les questions litigieuses et examine le potentiel qu'ont les APE pour encourager le progrès.

Un entretien avec Louis Michel Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire



Source : DG Développement, Commission européenne.

EN : Quelle est la dimension développement des Accords de Partenariats Economiques?

LM : Nous sommes partis d'un constat simple : La part des pays ACP dans les importations de l'Union Européenne (UE) est passée de 7% à 3% depuis 1975. Pourtant, pendant la même période, les accords de Lomé et de Cotonou permettaient à 97% des exportations de ces pays d'entrer dans l'UE sans droits de douane. Par contre, certains pays d'Asie, comme la Chine ou la Corée du Sud ont connu pendant la même période un développement spectaculaire en s'appuyant sur le dynamisme de leurs exportations vers l'UE, sans bénéficier d'un régime commercial aussi généreux.

Aussi, avons-nous réagi à la contrainte posée par les règles de l'OMC, pour remplacer le régime de Cotonou par des Accords de Partenariats Economiques (APE) afin de permettre aux pays ACP de développer leurs industries. Dans un monde global, l'isolement n'est pas la solution; le régime de Cotonou était une forme d'isolement sous un parapluie de préférences tarifaires qui pouvait faire croire à certains qu'ils pouvaient se développer sans faire du commerce avec leurs clients naturels : leurs voisins alors que le commerce régional a un potentiel de développement économique considérable. La libéralisation que nous avons proposée est une libéralisation très maîtrisée, asymétrique qui laissera aux ACP la marge de manœuvre nécessaire pour développer leur économie.

Un exemple, les règles d'origine. Les APE contiennent des règles d'origine plus favorables que l'Accord de Cotonou. Par exemple, pour les textiles, en simplifiant, il faudra une "simple transformation" dans un pays ACP et non plus une "double transformation" pour qu'un produit puisse être reconnu par l'UE comme venant de ce pays ACP. C'est une des raisons qui ont poussé un pays comme Madagascar, pourtant PMA bénéficiant déjà d'un accès libre au marché européen grâce à "Tout sauf les armes", à s'engager dans la voie d'un APE. Ce pays, qui n'est pas compétitif pour produire des tissus, pourra ainsi développer son industrie textile grâce à des tissus importés et créer localement de la richesse et des emplois. Les pays des Caraïbes ont fait le même calcul et citent également l'exemple des biscuits qu'ils pourront fabriquer avec de la farine de pays tiers et exporter vers l'UE sans droits de douane dans le cadre des APE.

EN : Comment les APE seront-ils susceptibles de renforcer le volet coopération au développement" de l'Accord Cotonou?

LM : Les APE ont vocation à se montrer plus performants que les simples préférences tarifaires de l'Accord de Cotonou

pour atteindre l'objectif ultime, qui reste évidemment le développement des pays ACP. Il est inscrit dans Cotonou que la coopération économique et commerciale vise à "promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des Etats ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP". C'est donc pourquoi les APE contiennent tous un chapitre développement identifiant en détail les besoins des pays signataires en matière d'aide au commerce et la réponse que leur apportera la Communauté européenne. Nous agissons notamment dans le domaine de la compensation des pertes fiscales (douanières) nettes.

EN : De quelle façon est-ce que les Programmes Indicatifs, Régionaux comme Nationaux, du Fonds Européen du Développement (FED) vont-ils soutenir la mise en place de chaque APE? Est-ce que les régions et les pays non signataires d'un APE auront droit aux mêmes appuis ?

LM : Il faut tout d'abord rappeler que les sommes consacrées au FED sont considérables (10ème FED: €23 milliards) et sont octroyées sous forme de subventions, de dons et non sous forme de prêts remboursables.

Un de nos objectifs dans la programmation du 10ème FED a été l'appropriation par nos partenaires ACP des enjeux commerciaux dans leurs stratégies de développement. Cet objectif a été atteint : 31 des 51 Programmes Indicatifs Nationaux (PIN) adoptés en 2007 contiennent un chapitre important sur le commerce et l'intégration régionale; au total, le volume d'aide au commerce dans les PIN adoptés à ce jour se monte à environ €3,5 milliards : environ €3 milliards pour les infrastructures économiques et €576 millions pour commerce/APE et secteurs productifs, soit une multiplication par trois par rapport au 9ème FED.

Ensuite, il est essentiel de rappeler que les pays non signataires d'un APE n'ont pas été "punis" : ils vont bénéficier des mêmes financements dans le cadre du FED. Ces financements sont attribués sur base de critères de développement, indépendants de la position adoptée sur la question des APE.

EN : En plus du FED, y aura-t-il un financement additionnel pour accompagner les APE? Comment les APE s'insèrent-ils dans le cadre de la stratégie de l'aide au commerce et les engagements européens pris dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide?

LM : Il s'agit d'une question qu'on me pose souvent. Au niveau du FED et de la Commission, je dois dire qu'on

a "tout donné". Le financement additionnel viendra nécessairement des Etats membres, et sans doute aussi des autres bailleurs de fonds. Les Etats membres se sont engagés en octobre 2007 à consacrer un milliard d'euros d'aide au commerce dans les pays ACP en 2010. Je crois par ailleurs que d'autres bailleurs de fonds seront intéressés à appuyer les dynamiques d'intégration régionale que vont soutenir les APE. En effet, n'oublions pas que les APE s'inscrivent dans un agenda d'intégration régionale qui existait déjà et qui est porté par les Communautés Economiques Régionales elles-mêmes telles que la SADC ou la CEDEAO. Tous les bailleurs de fonds devraient être sensibilisés parce qu'au-delà de gains économiques potentiellement importants, *l'intégration régionale a des bénéfices politiques importants*. L'exemple européen de réconciliation basée sur le développement économique reste un exemple exceptionnel. Il peut inspirer, par sa portée politique, l'intégration régionale sur d'autres continents, en particulier dans des régions qui ont connu ou connaissent des conflits parfois extrêmement longs et douloureux. L'intégration régionale est, en soi, un premier pas vers la réconciliation et permet de poser peu à peu les jalons d'une coopération plus étroite.

EN : Suivant quelles modalités la Commission suivra-t-elle les aspects développement des APE? Des délais ont-ils été fixés à cette fin?

LM : Le "monitoring" des accords est très important. Les acteurs de la société civile, les Etats Membres et les ACP eux-mêmes l'ont bien compris. C'est bien pourquoi il est organisé dans le texte des APE. Par exemple l'accord avec l'Afrique de l'Est prévoit que ce suivi sera effectué sur base d'indicateurs de développement agréés conjointement. Mais comme les APE n'entraîneront pas de changement immédiat dans les pays signataires dans les mois qui viennent, nous ferons un suivi "par anticipation" et continuerons de préparer la mise en œuvre des APE dans le cadre de la programmation de l'aide régionale et des Programmes Indicatifs Régionaux. Nous sommes en train d'identifier les mesures nécessaires pour que les ACP puissent tirer le plus grand bénéfice des opportunités économiques qu'offrent les APE.

EN : Quels sont les aspects des APE susceptibles d'appuyer l'intégration régionale?

LM : L'UE est neutre quant à la configuration des zones d'intégration régionale. Il s'agit d'une décision souveraine des Etats ACP. L'UE soutient l'intégration régionale des ACP pour les bénéfices qu'elle apporte et cherche à favoriser des solutions pratiques.

Cependant, il serait faux de dire que l'UE, en signant des APE intérimaires avec des pays individuels a ruiné les efforts d'intégration régionale. L'engagement des ACP et de l'UE en faveur de l'intégration régionale et la création de marchés régionaux entre pays ACP demeure inchangé.

L'UE et les pays des Caraïbes ont conclu un APE régional complet en décembre 2007. Il s'agit du plus bel exemple de renforcement de l'intégration régionale. Quant aux autres régions ACP, pour les 22 pays ACP qui sont pas des PMAs, la priorité a été de préserver leur accès au marché UE (ceux-ci risquaient une augmentation des droits de douane le 1er janvier 2008 parce qu'ils ne bénéficient pas de l'initiative «Tout sauf les armes» de l'UE).

Les APE intérimaires ont non seulement évité ce risque mais doivent de surcroît, permettre spécifiquement la poursuite des négociations en vue d'APE régionaux complets.

EN : Quelle réponse adresse la Commission aux inquiétudes exprimées par les Ministres des pays ACP, qui "ont déploré l'énorme pression exercée par la Commission européenne

sur les Etats ACP pour qu'ils paraphent des accords commerciaux intérimaires, en violation de l'esprit du partenariat ACP-EU"?¹ Comment la Commission envisage-t-elle de rétablir un climat de confiance et encourager les pays tels le Sénégal de reprendre les négociations?

LM : Tout d'abord, je tiens à vous assurer que le climat de confiance entre l'Union Européenne et nos partenaires africains, y compris le Sénégal, n'a en aucun instant été entamé. Nous poursuivons le dialogue, et comme dans toute discussion, il nous faut assumer l'idée que certains puissent avoir des opinions différentes. Le Président du Sénégal, M. Wade a exprimé des craintes sur l'impact que les APE pourraient avoir sur certaines économies, même si son pays n'est pas concerné par les APE car il continue de bénéficier de 'Tout sauf les armes'. Certains, comme les cassandre, avaient même prédit une catastrophe à compter du 1er janvier 2008: or, il n'en est rien!

Je regrette fort que certains aient parlé de "pressions" exercées sur les ACP en vue de la signature d'Accords de Partenariat. Les pays ACP n'ont pas été forcés de conclure des APE intérimaires sous la pression de la Commission Européenne. L'UE et l'Afrique faisaient face à une contrainte commune : le régime "commercial" de l'accord de Cotonou avait été jugé illégal en 2000. Il devait être remplacé par un régime compatible avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce, et ceci, impérativement avant le 31 décembre 2007, date à laquelle expirait la dérogation que l'Organisation Mondiale du Commerce avait octroyée pour l'accord de Cotonou.

Les pays qui ont signé les accords intérimaires ont reconnu qu'ils devaient le faire pour participer au régime commercial multilatéral proposé par l'Organisation Mondiale du Commerce, et ont par ailleurs exprimé clairement leur fort attachement aux objectifs des accords et leur volonté de s'en servir pour conclure des APE régionaux complets en 2008.

EN : Quelles sont les mesures préconisées par la Commission pour s'assurer que l'aide européenne sera déployée pour appuyer les APE et non pour inciter les pays ACP réticents à conclure?

LM : Je l'ai dit, l'UE n'a jamais conditionné l'octroi d'aide au commerce à la signature d'un APE. Lors du Sommet UE-Afrique de Lisbonne en décembre 2007, la Commission a signé avec 31 pays africains des "country strategy papers" (documents stratégiques) allouant €8 milliards du 10ème Fonds européen de développement sur la période 2008-2013. La moitié des pays signataires de ces documents n'avaient pas conclu d'APE. Quant à l'aide régionale, elle soutiendra certes l'intégration régionale des ACP, mais ses orientations de programmation ne requièrent pas la conclusion d'un APE.

EN : Quand aura lieu la réunion avec les Chefs d'Etat africains proposée par le Président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, lors du Sommet de Lisbonne? Quel en sera le programme?

LM : Au sommet UE-Afrique, le Président de la Commission Européenne, M. Barroso a proposé de poursuivre en 2008 le dialogue politique au plus haut niveau sur la question des APE avec les différentes régions intéressées. Pour l'heure, aucune date n'a encore été fixée pour ces rencontres. Néanmoins, les contacts se poursuivent avec nos partenaires africains sur le plan bilatéral.

¹ Du Conseil des ministres ACP, lors de sa 86ème session, exprimant sa profonde préoccupation sur la situation des négociations des Accords de Partenariat Economique (APE), ACP/25/013/07, décembre 13 2007. www.acp.int/fr/com/86/ACP2501307_declaration_f.pdf

Négociations APE du CARIFORUM : une réflexion initiale

Junior Lodge¹

Après trois ans et demi de négociations, le CARIFORUM et la Commission européenne ont enfin conclu un Accord de partenariat économique complet, le 16 décembre 2007. Un APE est un terrain neuf à bien des égards, mais trois sont des plus notables. En premier lieu, il s'agit d'un Accord de libre-échange compatible avec l'article XXIV du GATT, qui s'écarte donc radicalement du paradigme de l'accès au marché non réciproque énoncé dans Lomé/Cotonou. En second lieu, la gamme de disciplines techniques sur lesquelles les engagements sont supposés est étendue et ne se limite pas à la libéralisation tarifaire. En troisième lieu, l'APE reconnaît l'intégration régionale comme outil favorable au développement, et applique donc des engagements à l'échelle du CARIFORUM.

Argumentation du CARIFORUM en faveur d'un APE général

Avant d'énumérer les points forts de l'APE du CARIFORUM, il serait peut-être utile de donner un aperçu des raisons pour lesquelles la région a convenu de cet accord moderne sur le commerce et le développement. En premier lieu, le CARIFORUM avait besoin de consolider les niveaux actuels des préférences accordées par l'UE et de protéger de telles préférences contre des litiges devant l'OMC. La récente série de contestations des régimes préférentiels de l'UE pour le sucre et la banane, dans le cadre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends, a renforcé la nécessité de garantir les préférences européennes existantes en faveur des pays ACP. En second lieu, en tant qu'économies tributaires du commerce, les États du CARIFORUM doivent améliorer leur accès au marché de l'UE - le bloc régional le plus important du monde, et un partenaire commercial de longue date. Tous les États du CARIFORUM, à l'exception de Guyana et du Suriname, ont un secteur des services qui apporte la contribution la plus significative au PIB. L'accès préférentiel au marché des services de l'UE était donc primordial pour stimuler une croissance accrue des économies des Caraïbes.

En troisième lieu, la combinaison de l'érosion des préférences et du fléchissement séculaire des prix des produits agricoles contraint la région à diversifier sa base d'exportation et à tirer davantage de valeur de ses biens exportables. En 2005, les six exportations majeures du CARICOM vers l'UE étaient les suivantes : l'alumine (15,6% de part des exportations); le rhum (11,3%); le pétrole (11,1%); le sucre (9,5%) et le gaz naturel (4,7%). La performance de



Les exportations majeures du CARICOM vers l'UE incluent le sucre, la banane et le rhum.

la République dominicaine reflète celle de ses autres partenaires du CARIFORUM, les exportations de 2005 vers l'UE étant dominées par les produits de base, à savoir les ferro-alliages, la banane et le rhum. Les États du CARIFORUM présentent les caractéristiques propres aux petites économies, c'est-à-dire des coûts de production élevés, une base d'exportation non-diversifiée et des volumes de production restreints. Ces problèmes sont aggravés par l'étendue physique de la région, dominée par un arc d'îles, ce qui entraîne, entre autres, la hausse des prix du transport. Le défi est donc de relever la compétitivité, de passer à des produits de marque et de valeur et de développer des systèmes d'innovation comme outil stratégique.

En quatrième lieu, bien qu'étant fermement ancrée de longue date, et dans l'ADN politique de la région, la mise en œuvre de l'intégration régionale des Caraïbes laisse beaucoup à désirer. Le marché et l'économie uniques du CARICOM (CARICOM Single Market and Economy - CSME) a été promulgué en 1989, mais il reste encore à voir l'émergence d'un certain nombre de règles et de cadres réglementaires régionaux. Un mécanisme de politique clé - le Tarif extérieur commun, reste peu courant en ce qui concerne les taux appliqués par chacun des 12 membres du CSME. En 2006, les Chefs d'État du CARICOM ont renouvelé un calendrier pour la pleine mise en œuvre du CSME d'ici 2015. Un Accord de libre-échange liant le CARICOM et la République dominicaine a été signé en 1998, mais la mise en œuvre s'est limitée aux biens, alors que les progrès concernant l'agenda intégré (les services, la passation des marchés publics, la propriété intellectuelle et la facilitation des échanges) attendent l'achèvement des régimes du CSME. L'accent mis sur l'intégration régionale dans l'APE devrait injecter davantage de dynamisme dans les efforts déployés par le CARIFORUM. De plus, l'APE comprend les priorités de développement du CARIFORUM et devait donc faciliter l'acheminement de l'aide au développement fournie par la Commission européenne pour appuyer l'intégration régionale au sein du CARIFORUM.

En cinquième lieu, alors que les préférences commerciales au titre de Lomé/Cotonou assuraient un accès au marché aux opérateurs économiques des Caraïbes, la capacité de leurs firmes à évoluer sur le marché de l'UE nécessitait l'évaluation des questions réglementaires et de la capacité productive. La maîtrise de l'environnement commercial compétitif moderne exige des règles telles que les obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les services, l'investissement, la passation des marchés publics, la politique de la concurrence, la facilitation des échanges, les mesures de défense commerciale et les droits de propriété intellectuelle. L'APE soutient la mise en place de régimes CARIFORUM dans ces disciplines, essentiellement au travers de la promotion d'un cadre de politique régionale. Ce régionalisme moderne ne défend pas un espace économique commun protégé de la concurrence globale par des droits tarifaires élevés. L'intégration régionale renforcée du CARIFORUM fournit plutôt l'outil majeur qui permettra aux Caraïbes de relever la compétitivité, de promouvoir la capacité productive et d'innover tant dans les produits que dans les systèmes de production. L'accélération de l'intégration économique établit donc la tribune au travers de laquelle les Caraïbes cherchent à engranger les avantages des chaînes de production de plus en plus internationalisées tout en modulant l'impact du visage le plus délétaire de la mondialisation.

En sixième lieu, un APE lance un signal fort - tant aux investisseurs qu'aux partenaires au développement - en ce qui concerne le sérieux d'un programme de réforme économique des Caraïbes. En tant que pays importateurs nets de capitaux, les États du CARIFORUM peuvent recourir à un APE pour lever davantage de capitaux et relever l'attrait de la région en tant que destination idéale pour les investissements. De plus, le CARIFORUM est actuellement en mesure de présenter à ses partenaires au développement un cadre avancé du commerce et du développement qui nécessite un financement à long terme. Dans ce contexte, un APE est également un moyen d'inverser le déclin de la part d'aide au développement accordée aux Caraïbes.

L'approche générale du CARIFORUM

Les dispositions de l'APE du CARIFORUM ont été soigneusement définies pour respecter un certain nombre d'approches. Celles-ci comprennent : (a) le traitement spécial et différencié et en particulier, l'asymétrie ; (b) le respect de l'intégration régionale du CARIFORUM ; (c) une liste de libéralisation tarifaire modulée qui faciliterait la réforme des régimes fiscaux nationaux tout en préservant les recettes fiscales générées par les échanges et la production intérieure ; et (d) une approche holistique combinant l'articulation des règles à la définition des priorités du CARIFORUM, afin de tirer profit de l'aide au développement de l'UE.

L'Accord est parsemé d'exemples d'engagements asymétriques. C'est ce que l'on peut noter dans les listes de libéralisation pour les biens et services où les engagements de l'UE sont plus élevés que ceux des Caraïbes. L'asymétrie est également exprimée dans la création des mesures de sauvegarde, le CARIFORUM conservant l'utilisation des subventions à l'exportation, alors que celles de l'UE sont éliminées ; et seul le CARIFORUM a recours au recalibrage

de sa liste tarifaire (tout en respectant l'architecture globale de la libéralisation).

L'un des objectifs centraux du CARIFORUM était de préserver la véracité de son propre processus d'intégration régionale. C'était une des raisons pour lesquelles la proposition d'harmonisation initiale de la Commission de l'UE avait été rejetée, car elle aurait été complétée par le principe de non-discrimination et en particulier par la parité avec l'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis (CAFTA) exigée par la Commission. L'acceptation de cette approche européenne aurait abouti non seulement à une liste de libéralisation concentrée en début de période, mais aussi à la détermination de la nature de l'espace économique du CARIFORUM par la seule République dominicaine, qui ne participe pas à la forme d'intégration régionale caraïbe la plus profonde. Un des instruments clés de l'APE pour le renforcement de l'intégration caraïbe est la préférence régionale. Alors que le concept a une logique économique convaincante et qu'il est compatible avec la disposition NPF du Traité révisé de

Éléments clés de l'Accord

Les éléments énoncés ci-dessous représentent les éléments clés de l'APE du CARIFORUM, à savoir :

- Le CARIFORUM libéralise 86,9% de la valeur de ses importations, dont 82,7% dans les 15 premières années. L'Accord entraînera la libéralisation de 92% des échanges bilatéraux CARIFORUM-UE ;
- Le CARIFORUM applique un moratoire général sur ses engagements de libéralisation tarifaire pour tous les produits au cours des trois premières années d'exécution de l'Accord. Pour les articles sensibles en termes de recettes tels que l'essence, les automobiles et les pièces automobiles, le moratoire est étendu à 10 ans ;
- Les autres droits et impositions doivent être maintenus durant les 7 premières années puis éliminés progressivement au cours des 3 années suivantes ;
- Les contingents au titre du Protocole sur le sucre resteront sur une base transitoire jusqu'en septembre 2009, date à laquelle l'accès en franchise de droits et sans contingents sera introduit. Durant la période de transition, les contingents du Protocole sur le sucre seront complétés par un contingent tarifaire de 60.000 tonnes réparti entre les membres du Protocole sur le sucre au sein du CARIFORUM et la République dominicaine. De plus, une déclaration conjointe engage les deux Parties à veiller à ce que, dans les structures des règles du Protocole sur le sucre, les déficits de tout membre du Protocole sur le sucre au sein du CARIFORUM soient réalloués à un autre membre de ce Protocole au sein du CARIFORUM ;
- Un chapitre sur l'agriculture établit des règles compatibles avec les objectifs de la réalisation du développement durable, de l'éradication de la pauvreté et du renforcement de la compétitivité et de la sécurité alimentaire. Au nombre des dispositions relatives à l'agriculture, la plus notable est le traitement droits nuls pour droits nuls (zero for zero) en ce qui concerne les subventions à l'exportation de l'UE. C'est-à-dire que l'UE élimine les subventions à l'exportation sur tous les produits agricoles que le CARIFORUM libéralise ;
- L'UE exclura les exportations du CARIFORUM de tout recours envisagé à une mesure de sauvegarde multilatérale et prendra en considération le recours à des mesures correctives constructives avant d'imposer des droits antidumping ou compensatoires eu égard à des produits importés des États du CARIFORUM ;
- Le CARIFORUM et l'UE offrent automatiquement l'un à l'autre tout meilleur traitement accordé par une Partie à un partenaire commercial majeur. De telles entités s'entendent comme des pays ou des blocs régionaux qui comptent pour 1%, ou 1,5% à monter, des exportations mondiales de marchandises. Cette disposition NPF vise à la fois les biens et les services ;
- Pour ce qui est des services, l'UE libéralise 94% de la liste W/120 des secteurs, les chiffres respectifs pour les PMA et les pays plus développés étant de 65% et 75% respectivement.² Les Bahamas et Haïti ont 6 mois pour présenter leurs listes de libéralisation respectives. Les engagements comprennent également une clause de statu quo et des dispositions visant une libéralisation future ;
- En ce qui concerne le mouvement temporaire des personnes physiques (Mode 4), la Commission de l'UE a accordé aux professionnels des Caraïbes un accès au marché dans 29 secteurs pour assurer l'entrée dans l'UE aux fournisseurs de services contractuels des Caraïbes, une fois qu'un contrat a été garanti. Ceci comprend les services de divertissement pour tous les États membres de l'UE - à l'exception de la Belgique et de l'Italie. L'UE a libéralisé 11 secteurs pour l'admission temporaire des professionnels indépendants ou des travailleurs indépendants du CARIFORUM ;
- L'accès du CARIFORUM au marché du divertissement de l'UE est complété par un Protocole relatif à la coopération culturelle qui prévoit une collaboration plus large sur tous les fronts culturels, avec des dispositions spéciales sur les activités audiovisuelles. En particulier, les produits audiovisuels coproduits impliquant des équipes européennes et caraïbes créatives peuvent prétendre au statut d'œuvres européennes et répondent donc aux règles en matière de contenu culturel dans l'ensemble des États membres de l'UE ;
- Les règles relatives à l'investissement assurent la prévisibilité et la transparence de l'accès au marché dans les secteurs de l'agriculture et des forêts, de la production manufacturière, de l'exploitation minière et des services, à la fois dans l'UE et dans le CARIFORUM. Les deux régions ont libéralisé la plupart des domaines de la production manufacturière, à l'exception de certains domaines sensibles au sein du CARIFORUM et de l'UE. Toutefois, les services publics et d'autres secteurs sensibles n'ont pas été libéralisés et ouverts aux investisseurs de l'UE. Le CARIFORUM a également conservé des réserves spéciales pour les petites et moyennes entreprises dans certains secteurs ;
- L'APE contient également des obligations qui garantiront que les investisseurs préservent l'environnement et maintiennent des normes élevées en matière de travail, d'hygiène et de sécurité du travail. En outre, l'Accord interdit aux Parties d'abaisser les normes environnementales et sociales afin d'attirer l'investissement et interdit aux investisseurs de se livrer à la corruption pour bénéficier de concessions spéciales auprès des responsables publics ;
- Enfin, la préférence régionale (une concession quelconque accordée à l'UE par un État du CARIFORUM devrait être automatiquement accordée à tous les autres États du CARIFORUM) sera mise en œuvre dans un, 2 et 5 ans respectivement dans les pays plus avancés, les PMA du CARIFORUM et en Haïti.

Chaguaramas, sa mise en œuvre a été échelonnée afin de laisser du temps pour la négociation de l'agenda intégré de l'Accord de libre-échange CARIFORUM/République dominicaine.³ De même, le CARIFORUM exemptait de la libéralisation tarifaire tous les articles figurant actuellement dans la liste des produits de l'article 164 du Traité révisé de Chaguaramas.⁴ L'Accord peut, de plus, être reformulé pour permettre à tout article inscrit dans la liste de l'article 164 de bénéficier dans l'avenir d'un traitement similaire.

La préoccupation selon laquelle l'APE compromet la capacité du CARIFORUM à concevoir et à mettre en œuvre sa forme particulière d'intégration régionale a été formulée. Une telle conclusion est en nette contradiction avec les dispositions de l'APE du CARIFORUM. Là encore, le respect de l'intégration régionale conçue par le CARIFORUM caractérise l'ensemble de l'Accord, mais deux exemples devraient suffire. En premier lieu, la région a limité les négociations en matière de passation des marchés publics à la transparence, précisément parce qu'elle ne souhaite pas restreindre la conception et la mise en œuvre de son propre régime de passation des marchés. En second lieu, un régime visant à ne pas imposer de droits sur les biens originaires de l'UE circulant au sein du CARIFORUM relève non seulement d'un effort maximal, mais repose sur l'établissement d'un régime de libre circulation au sein du CARIFORUM. L'APE devrait renforcer l'intégration régionale du CARIFORUM en facilitant l'établissement de liens plus profonds avec les Bahamas et Haïti - deux États qui ont des relations mal définies avec le CSME. L'APE de fait énonce le droit à tous les États du CARIFORUM d'accorder les uns aux autres des préférences qu'il n'y a pas lieu d'accorder à l'UE. En outre, l'énumération claire des besoins de développement du CARIFORUM devrait permettre l'acheminement de l'aide au développement de l'UE visant l'établissement des régimes commerciaux régionaux.

Un autre mythe populaire de l'APE du CARIFORUM renvoie à la liste de libéralisation tarifaire. Les négociateurs du CARIFORUM, en particulier, ont été accusés d'accepter des engagements de libéralisation tarifaire concentrés dans en début de période. Comme cela a été dit plus haut, le CARIFORUM libéralisera 82,7% de ses importations vers l'UE en 15 ans. Ce chiffre devrait être perçu conjointement avec un certain nombre de points forts. En premier lieu, l'effort de libéralisation correspondant sur une période de 5 et 10 ans est de 57% et 61,1% respectivement. Toutefois, le critère clé est le niveau actuel des importations européennes déjà libéralisées, c'est-à-dire 51%. Un supplément de 1,8% des importations du CARIFORUM a été immédiatement libéralisé, de même que les articles sur lesquels des droits de nuisance sont appliqués, entraînant une libéralisation totale de 52,8% à l'entrée en vigueur de l'Accord. Les États du CARIFORUM élimineront alors les droits sur un complément de 8,3% de leurs importations vers l'UE durant les dix premières années de mise en œuvre de l'Accord.

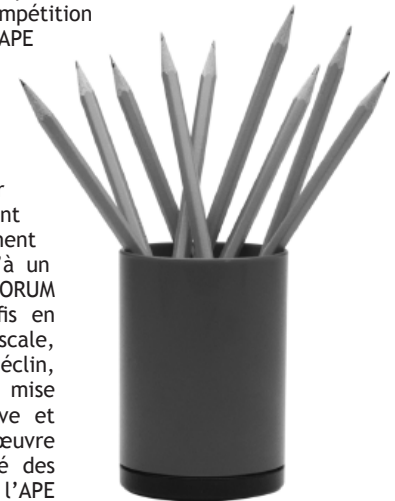
En second lieu, le moratoire de 10 ans vise à amortir pour les gouvernements toute perte soudaine de recettes fiscales et à protéger les producteurs nationaux confrontés à la concurrence immédiate des exportations en provenance de l'UE. C'est, de plus, essentiellement pour protéger les recettes gouvernementales qu'un moratoire de 10 ans a été garanti pour les produits sensibles générateurs de recettes élevées, associé à l'élimination progressive des obstacles techniques au commerce. En troisième lieu, seulement 50% du nombre de lignes tarifaires agricoles ferait l'objet d'une libéralisation tarifaire. L'impact des listes de libéralisation tarifaire du CARIFORUM sur à la fois les recettes publiques et la production nationale est délibérément modéré. Ce rythme de libéralisation mesuré est complété par l'attachement de l'UE à aider à réformer les régimes fiscaux nationaux. Que le Cycle de Doha soit mené à bien ou non, la réduction de la dépendance des États du CARIFORUM envers les taxes commerciales reste une tâche immédiate. En effet, l'imminence des négociations sur le libre-échange avec les autres partenaires commerciaux majeurs et la prudence dictent que les États du CARIFORUM mettent en œuvre de manière vigoureuse des régimes fiscaux alternatifs.

L'approche générale finale de l'APE du CARIFORUM a trait au traitement de la coopération au développement. Inspiré par le processus de la Zone de libre-échange des Amériques, les gouvernements des Caraïbes ont été fermes sur le fait que le développement devait être au cœur de toutes les dispositions de l'APE. En outre, la région a spécifié avec force qu'il ne

fallait pas faire d'amalgame entre ses ambitions en matière de développement et la coopération au développement. Lors de la Réunion des Négociateurs principaux, en septembre 2006, il avait été convenu d'une approche générique de la coopération au développement. En premier lieu, il y aurait un 'Chapitre développement' occupant une place prééminente, qui refléterait la logique pro-développement d'un APE. Les paramètres régissant ce 'Chapitre sur le développement' sont les suivants : le suivi de l'accord, pour garantir son bien-fondé constant et sa capacité à répondre aux objectifs énoncés ; la coopération dans les enceintes internationales (particulièrement à l'OMC) ; la promotion de l'intégration régionale du CARIFORUM ; la défense du principe de développement durable ; et les instruments de coopération au développement.

En second lieu, les priorités de développement du CARIFORUM sont formulées dans des chapitres par sujet et complètent donc les règles spécifiques. La section sur l'Agriculture, par exemple, établit comme suit les priorités en matière de coopération devant être appuyées par l'aide au développement de l'UE : (a) rehausser la compétitivité de la production potentiellement viable ; (b) développer les capacités de commercialisation des exportations ; (c) développer la capacité du CARIFORUM à respecter et adopter des normes de qualité ayant trait à la production et à la commercialisation des produits vivriers - notamment les normes relatives à des pratiques agricoles écologiquement et socialement saines et aux produits alimentaires biologiques et n'ayant pas fait l'objet de modification génétique ; et (d) promouvoir l'investissement privé et les partenariats public-privé dans la production potentiellement viable. De plus, un certain nombre d'engagements du CARIFORUM sont liés à l'acheminement de l'appui de la Commission de l'UE, par exemple dans la facilitation des échanges et les droits de propriété intellectuelle.

L'APE du CARIFORUM englobe des dispositions sur une série de disciplines pro-développement et ayant trait au commerce moderne. L'Accord vise à repositionner les Caraïbes en dehors des producteurs de produits de base et des pourvoyeurs de services rudimentaires. Comme cela a été dit auparavant, le profil des coûts de production de la région n'est pas propice à la production de masse d'articles à bas coût. Plutôt, il est impératif de remonter la chaîne de valeur au travers des produits de marque ou au passage à une production ni spécifique en termes d'échelle et pour laquelle il n'existe pas de compétition en termes de prix. Si le texte de l'APE regorge d'opportunités pour les opérateurs économiques caraïbes, le défi réel est de donner un effet opérationnel aux engagements juridiques. En outre, les avantages d'un accord majeur sur le commerce et le développement ne peuvent être automatiquement exploités. En libéralisant, bien qu'à un rythme modeste pour l'UE, le CARIFORUM est confronté à de nombreux défis en matière d'ajustement (réforme fiscale, prise en compte des industries en déclin, rééquipement, recyclage) et de mise en place d'une capacité productive et institutionnelle. Toutefois, mis en œuvre de façon adéquate et accompagné des mesures de soutien adéquates, l'APE pourrait aider les États du CARIFORUM à combler l'écart entre leur potentiel économique et social et leur performance effective.



L'Accord est parsemé d'exemples d'engagements asymétriques.

¹ Junior Lodge est Coordinateur technique, auprès du Caribbean Regional Negotiating Machinery (CRNM) et peut être contacté à : junior.lodge@crnm.org

² Le titre 'W120' renvoie à l'intitulé du document officiel de l'OMC qui fournit une liste de tous les secteurs pouvant être négociés au titre de l'AGCS.

³ Le Traité révisé de Chaguaramas établissait la Communauté caraïbe y compris le Marché et l'économie unique du CARICOM. Il a été signé par les Chefs de gouvernement de la Communauté caraïbe le 15 juillet 2001, lors de la 22ème Réunion de leur Conférence, à Nassau, aux Bahamas.

⁴ L'article 164 porte sur la promotion du développement industriel des PMA désignés du CARICOM.

Leçons bien tirées :

l'offre d'accès au marché APE pour les Caraïbes

Sacha Silva¹

Au petit matin d'un dimanche, à la mi-décembre 2007, des négociateurs représentant les Caraïbes et l'Union européenne ont signé un Accord de partenariat économique (APE) historique remplaçant les dispositions commerciales de l'accord de Cotonou qui devait toucher à sa fin deux semaines plus tard. Une partie des tâches qui incombaient aux négociateurs était de parapher, page par page, une liste d'accès au marché caraïbe annexée qui faisait bien plus de trois cents pages. La liste était le fruit de plusieurs années de travail acharné fourni par les négociateurs du commerce et par les hauts responsables des Caraïbes, en vue de concilier les besoins de développement et les niveaux d'intégration régionale différents des 15 États membres du CARIFORUM (les 14 États indépendants du CARIFORUM plus la République dominicaine). Cet article analyse quelques-uns des nombreux obstacles rencontrés par le CARIFORUM dans la préparation de son offre d'accès au marché et évalue certaines des voies par lesquelles les responsables des Caraïbes ont cherché à les surmonter.



1. La phase préparatoire

Durant la phase préparatoire, l'Appareil de négociation régional des Caraïbes (Caribbean Regional Negotiating Machinery - CRNM) a entrepris un travail d'une année en se fixant deux principaux objectifs : mettre en place une base de données sur le commerce et les droits tarifaires; et mener des consultations avec les pays concernés.

Exigences de la base de données

La mise en place d'une base de données sur le commerce et les droits tarifaires pour les Caraïbes servirait à identifier, le plus tôt possible, certaines des sensibilités potentielles de la région en matière de recettes et de production, donnant ainsi à la région un outil technique pour évaluer le niveau d'ambition de l'offre du CARIFORUM, pendant que les négociations se poursuivaient. La tâche s'est avérée très difficile. Pour que les négociations soient menées de manière équitable, les données tant sur les droits tarifaires que sur le commerce des 15 États du CARIFORUM devaient être présentées sous une configuration commune, ce qui, dans le cas de l'APE, avait pris la forme de la version 2002 du Système harmonisé (SH). Toutefois, même dans les régions qui partageaient le Tarif extérieur commun (TEC) du CARICOM, peu de pays avaient mis à jour leurs données nationales sur les droits tarifaires pour répondre à la nouvelle classification. La plupart des pays continuaient à recourir au SH 1996 - et dans le cas d'un État - au SH 1992. De ce fait, pas un seul pays ne disposait de données pour les trois années entières dans la version SH requise. La diversité de langues utilisées dans la région (Espagnol dans la République dominicaine, Français en Haïti, Néerlandais à Suriname et Anglais dans les autres États) avait contribué à aggraver le problème. La conversion des données de chaque pays et la préparation d'une base de données cohérente avaient nécessité les compétences d'un ancien Président du Comité du Système harmonisé et de plusieurs experts du commerce. Le simple fait de se procurer les données effectives sur le commerce et les droits tarifaires s'était avéré un casse-tête, car pas une seule base de données (par exemple celle de l'OMC ou de la CNUCED) ne contenait tous les faits et chiffres requis. Il avait fallu se procurer au moins un renseignement (souvent en personne) auprès de responsables du commerce, des statistiques, de la finance ou des douanes dans presque chacun des pays. Ces données sur le commerce devant servir de base à « l'essentiel » de l'évaluation de la libéralisation, on avait évité dans la mesure du possible tout recours à ce que l'on appelle des 'données miroir' (c'est-à-dire des données autres que celles fournies par les autorités douanières du CARIFORUM),

afin de refléter l'activité économique perçue par les pays caraïbes eux-mêmes.

Contestation des consultations

Le second objectif était de mener des consultations, pays par pays, au travers des secteurs public, privé et de la société civile, afin de sensibiliser les parties prenantes sur les aspects marquants de l'APE et pour mettre en évidence tout secteur potentiellement sensible qui pourrait nécessiter un traitement spécial. Comme pour la mise en place de la base de données sur le commerce, les consultations s'étaient avérées difficiles, en dépit des meilleurs efforts déployés par nombre de responsables nationaux et de la nette possibilité de voir les Caraïbes accorder, pour la première fois, un accès au marché réciproque à une économie développée. Dans de nombreux pays, la participation était faible et la compréhension de l'APE s'était limitée aux diverses parties prenantes, même après les deux cycles de consultations avec les pays, qui avaient finalement été mis en place. Des présentations en profondeur faites tant par les responsables régionaux que par les membres de l'équipe de négociation pour le commerce avaient été nécessaires pour dissiper un certain nombre de mythes concernant l'APE et déterminer les positions offensives et défensives des parties impliquées. La participation des associations du secteur privé avait été cruciale pour combler l'écart entre les responsables nationaux et régionaux d'une part, et le secteur privé de l'autre. Encore plus important, il était devenu apparent, durant les consultations, que la plupart des parties prenantes considéraient leurs positions sur l'accès au marché comme intrinsèquement liées à d'autres parties de l'accord. Ainsi, une firme avait initialement recherché l'exclusion de ses produits des listes de libéralisation mais était disposée à envisager une période d'introduction progressive à long terme (c'est-à-dire 25 ans) si certaines mesures de coopération au développement et les obstacles à l'exportation dressés par l'UE pouvaient être pris en compte.

2. La phase de négociation

Durant les négociations effectives de l'accord, qui avaient duré de 2005 à 2007, le plus gros obstacle et le plus grand défi pour le CARIFORUM avaient été son manque de ressources humaines et une contrainte générale en termes de financement aux niveaux tant national que régional. Les États des caraïbes ont de petites économies et ne disposent parfois que d'un seul responsable en charge des négociations sur l'accès au marché ou de fait, de tous les domaines du commerce. Ceci imposait

des pressions considérables sur les responsables nationaux au cours des négociations, en particulier parce que pour nombre de responsables, les négociations européennes ne représentaient qu'une partie d'une définition de fonction beaucoup plus longue. Les réunions requises s'étant multipliées bien au-delà du calendrier initialement envisagé, il s'était souvent avéré difficile - en dépit du fait que les organes régionaux finançaient souvent la participation de responsables de haut rang à des groupes de travail intra-régionaux - d'arriver à avoir une participation complète, et à ce titre, les décisions étaient souvent prises ad referendum pour les États membres qui n'avaient pas été en mesure d'être présentes. Ceci a considérablement ralenti les progrès en vue de l'élaboration d'une offre du CARIFORUM car, les travaux étant menés sur la base du consensus, un seul État pouvait bloquer une décision qui concernait l'ensemble du groupe.

Limitations du mandat

Un autre obstacle majeur à l'élaboration de l'offre du CARIFORUM avait été la 'contrainte en matière de mandat' au niveau national. En dépit des déclarations officielles soutenant le contraire, les responsables du commerce représentant les différents États du CARIFORUM n'avaient souvent pas de mandats adéquats pour faire des concessions au sein du groupe plus large sans avoir à se référer à une multitude de parties prenantes et de ministères dans les capitales. Ce processus consultatif a certes contribué à rehausser l'appropriation de l'accord final, mais le manque de flexibilité en faveur des responsables du commerce nationaux avait considérablement ralenti les progrès, du fait surtout que le camp du CARIFORUM était tenu de réagir rapidement aux exigences de négociation et aux changements de position du camp européen. En raison de cette contrainte, même des changements mineurs dans l'offre du CARIFORUM devaient, maintes et maintes fois, être décidés au niveau le plus élevé, notamment à celui des Chefs d'État. De plus, l'APE se trouvait souvent en concurrence avec les nombreuses autres questions pressantes de la région, notamment la hausse du coût des produits alimentaires et du carburant, et les défis de la mise en œuvre d'un Marché et d'une Économie uniques.

Au niveau régional, les négociateurs et les techniciens étaient confrontés à la tâche de concilier les différents processus d'intégration. Même les 14 États du CARICOM, qui ont une histoire relativement longue et un niveau avancé d'intégration régionale par rapport aux autres régions ACP, avaient des 'filiales' d'intégration différentes : l'intégration profonde de l'Organisation des États caraïbes de l'est (Organisation of Eastern Caribbean States - OECS) ; la récente adhésion de Haïti ; et la participation des Bahamas (un membre du CARICOM, mais non-signataire du Marché unique). Au sein du CARIFORUM, dans l'ensemble, il existait des démarcations différentes, mais tout aussi importantes : par exemple, l'accord de libre-échange signé et partiellement mis en œuvre entre le CARICOM et la République dominicaine. De plus, on ne voyait pas clairement, dans l'immédiat, quel serait l'impact du récent accord de libre-échange de la République dominicaine avec les États-Unis et les pays d'Amérique centrale [DR-CAFTA Agreement] sur sa propre position au sein de l'APE ou sur le niveau de libéralisation au sein du bloc du CARIFORUM. Chacun des processus d'intégration régionale était régi par ses propres textes législatifs d'habilitation et par ses propres institutions, tous fixant des limites aux éléments sur lesquels il était possible de se mettre d'accord.

Une offre collective

Aggravant les défis rencontrés dans la région, l'UE et le CARIFORUM souhaitaient simplifier autant que possible la présentation et la mise en œuvre de l'accord. Pour stimuler l'intégration régionale, le CARIFORUM s'était engagé à réaliser une offre commune (c'est-à-dire le traitement de produits particuliers, les exclusions, la réduction progressive et la libéralisation immédiate devant être uniformes d'un pays à l'autre). Il fallait concilier les pressions considérables exercées par la Commission européenne pour amener les responsables des Caraïbes à prendre des engagements

régionaux, et le souhait intrinsèque des pays caraïbes de faire avancer le processus d'intégration eux-mêmes, avec les réalités économiques du proverbial 'Spaghetti bowl' résultant du chevauchement des objectifs et des obligations. Le spectre des négociations futures - avec le Canada, les États-Unis et d'autres partenaires de l'Hémisphère - planait sur l'ensemble du processus, ainsi que l'impact que l'APE pourrait avoir sur celles-ci et vice versa. Enfin, les négociateurs de la région devaient rester attentifs à la nécessité d'assurer aux pays moins avancés et aux petites économies des flexibilités accrues en matière de calendrier pour la réduction progressive et des critères d'exclusion.

Dans la plupart des cas, concilier tous ces facteurs divers, sous-entendait de mener un débat et une analyse minutieux par produit et par ligne. Il fallait parfois, pour ce faire, renoncer au cas par cas au traitement 'commun' du CARIFORUM, bien qu'à terme, ces cas se soient essentiellement limités aux concessions antérieures de la République dominicaine aux fins de l'accord DR-CAFTA. A maints égards, la principale réussite du CARIFORUM a été d'élaborer une offre d'accès au marché en dépit des pressions internes significatives visant la production de listes entièrement nationales.

Un tour d'adresse

Une dernière difficulté, mais nullement finale, dans l'élaboration de l'offre d'accès au marché avait été de résoudre les préoccupations des parties prenantes Caraïbes clés en ce qui concernait le processus de libéralisation et les dispositions visant la libéralisation de « l'essentiel » des échanges, au titre de l'article XXIV du GATT.² Tout en reconnaissant les diverses interprétations de l'engagement aux fins de l'article XXIV, les négociateurs des Caraïbes et de l'UE ont cherché à élaborer une offre qui réaliserait trois objectifs : (i) prendre en compte les préoccupations légitimes de l'industrie caraïbe face à la menace concurrentielle des industries de l'UE, ainsi que la perte de recettes pour les gouvernements caraïbes ; (ii) minimiser le risque d'action juridique défavorable devant l'OMC en se conformant aux dispositions de l'article XXIV ; et (iii) prévoir des flexibilités accordées au sein de l'OMC aux petits États en développement. Alors même que les négociations étaient menées à terme, la possibilité effective d'une marge de manœuvre au titre de l'article XXIV, et le niveau de libéralisation dont le CARIFORUM devait convenir afin d'assurer le vote sur l'APE à l'OMC, suscitaient un débat acharné et animé entre États du CARIFORUM.

L'ensemble de libéralisation convenu représentait un compromis entre les divers objectifs se chevauchant et qui sont souvent contradictoires. Les listes finales annexées représentent une liste de libéralisation au titre de laquelle 82,7% des importations des Caraïbes seraient libéralisées au cours des 15 premières années de l'APE, et 92% du total du commerce entre l'UE et les Caraïbes serait libéralisé sur une période de 25 ans. Près d'une ligne tarifaire sur 10 était totalement exclue de la libéralisation, dont plus de la moitié des rubriques tarifaires traitant de l'agriculture et des pêcheries. Presque toutes les sources de revenu significatives ont été placées soit sur une liste d'exclusion, soit ont bénéficié d'une période de réduction progressive de 15 ans ou plus, ce qui permet aux États des Caraïbes de mener leurs propres réformes fiscales convenues au niveau interne afin de compenser la perte potentielle de recettes résultant de l'APE. Hormis les chiffres, l'offre représentait un terrain d'entente arraché de haute lutte entre les parties prenantes de la région et les exigences des négociateurs européens. Ceci a probablement été, pour la région Caraïbes, un exercice fructueux qui servira de base, dans l'avenir, à son calendrier de négociations ambitieux.

¹ Sacha Silva est Consultant en matière d'accès au marché auprès du Groupe de négociation régional caraïbe, commandité par le Secrétariat du Commonwealth/IDB. L'auteur peut être contacté à : sachasilva@yahoo.com

² L'article XXIV de l'Accord général sur les droits de douane et le commerce (GATT) prévoit une exception importante à l'article I (clause de la nation la plus favorisée) en permettant aux pays de s'engager dans des accords de libre-échange préférentiels.

Les peaux de banane de dernière minute habituelles

Alistair Smith¹

OPINION



La tradition veut qu'à la veille de la signature de traités multilatéraux et d'accords commerciaux, la banane soit le dernier sujet de désaccord le plus litigieux. C'est ce qui s'est produit préalablement à l'approbation du Traité de Rome, à la création du Marché unique européen et à la signature de l'Accord de Marrakech établissant l'OMC elle-même. La date butoir du 31 décembre 2007 pour la négociation des six Accords de partenariat économique (APE) régionaux n'a pas fait exception.

Trois groupes régionaux ACP étaient concernés : sept membres du CARIFORUM (République dominicaine, Belize, Suriname, St Lucia, Jamaïque, St Vincent et Dominique - en ordre décroissant de leurs volumes actuels d'exportation de la banane) ; deux membres de la CEDEAO (Côte d'Ivoire et Ghana) et le Cameroun de la CEMAC. En l'espace de moins de dix jours, en décembre, tous ces pays étaient engagés dans des signatures de dernière minute soit d'un APE, soit d'un accord provisoire. La Commission européenne a refusé de prendre en considération un renouvellement de la dérogation, en dépit des pressions exercées à cet effet par les régions africaines. Ainsi, les gouvernements africains ont cédé à des pressions plus fortes que celles exercées par la mise en garde contre la « désintégration régionale », en dépit des promesses de solidarité régionale.

Il ne fait guère de doute qu'en plus des pressions constantes des négociateurs de Bruxelles, les exportateurs de banane Africains ont eux-mêmes exercé de fortes pressions commerciales sur leurs gouvernements. L'influence majeure des sociétés de commerce a contribué à persuader Abidjan, Accra et Yaoundé de se désolidariser des autres membres de leurs groupes régionaux. On sait, par exemple que la *Compagnie fruitière*, contrôlée par la plus grande société de commercialisation de fruits, *Dole*, avait fait pression sur les trois pays où elle exploite des plantations, pour amener ces pays à signer des APE. Vers la fin des négociations, alors qu'il était clair que seul un accord provisoire pourrait éviter à la compagnie d'avoir à s'acquitter du droit tarifaire de 176 euros par tonne pour l'entrée dans l'UE, la compagnie avait même écrit pour solliciter le soutien de l'union des travailleurs du commerce du Ghana - en dépit de leur position publique claire contre l'APE qui était sur la table.

Le groupe spécial de l'OMC pour la banane : ironie du sort ?

Le plus long et le plus complexe des différends de l'OMC était toujours susceptible de semer la confusion chez les dix pays africains et des Caraïbes exportateurs de banane, dont la plupart ont besoin de continuer de bénéficier de leur accès en franchise de droits dans le marché de l'UE pour la survie de leurs industries. En 2007, l'Équateur a contesté à la fois le niveau du tarif d'importation de la banane de l'UE et la préférence tarifaire dont bénéficient les ACP, devant l'Organe de règlement des différends ; alors que les États-Unis initiaient un différend distinct sur la préférence tarifaire des ACP. Bien que les recommandations de novembre du groupe spécial établi pour l'Équateur n'aient pas encore été rendues publiques, il a été signifié que l'UE était clairement en violation des règles de l'OMC en raison de son traitement tarifaire en franchise de droits et sans contingent en faveur des ACP.

Il semblerait que les parties plaignantes à l'OMC avaient l'intention de rendre impossible le renouvellement de la dérogation de Cotonou garantie à Doha, en 2001 ; et que l'UE savait qu'elle pouvait être perdante devant le jury, parce qu'elle avait insisté - avec les partenaires ACP non-PMA ayant un secteur d'importation majeur bénéficiant des préférences de Cotonou pour les produits de base - sur le fait que le renouvellement de la dérogation n'était pas une option.

Paradoxalement, la condamnation de l'UE à l'OMC pour ses préférences tarifaires en faveur de la banane ACP a non seulement donné à Bruxelles davantage de moyens de pression sur les pays qui faisaient preuve de résistance aux APE, mais a également coupé l'herbe sous les pieds de l'Équateur maintenant que les exportateurs de banane ACP ont tous des accords qui leur offrent un traitement

en franchise de droit compatible avec l'OMC. Contrairement à la dernière fois où un jury a tranché en sa faveur contre l'UE, il semble que l'Équateur en tant que pays a peu à gagner d'une autre action à l'OMC. Il continuera de rechercher la réduction du tarif d'importation de la banane de l'UE, mais toute réduction bénéficiera aux sociétés exportatrices, qui de fait s'acquittent du droit tarifaire, comme *Dole*, bien plus qu'elle n'aidera l'économie de l'Équateur.

Alors, tout le monde est heureux à présent ?

Bernard Cornibert, Directeur général de la Windward Islands Banana Development and Exporting Company - une société qui appartient à 50% aux gouvernements insulaires - a déclaré aux médias régionaux qu'ils « s'étaient fait avoir et que l'accord sera loin de résoudre les problèmes rencontrés par l'industrie au fil des années. »² Pour ce qui est de la valeur plus large de l'APE pour les Caraïbes, Bharrat Jadgeo, Président du CARICUM, a été très critique, qualifiant les APE régionaux de : « stratagème bien conçu par l'Europe pour rompre la solidarité des ACP en divisant cette entité en six théâtres de négociation et en les opposant les uns aux autres. »³

Les Iles Windward ont toujours bénéficié d'un accès en franchise de droits aux marchés de l'UE, de sorte que c'est l'accès sans contingent qui menace la survie de leur industrie. Les pays ACP exportateurs seront à présent en concurrence directe pour conserver une place sur le marché de l'UE, avec ses prix de plus en plus bas. Un système en franchise de droits et sans contingents favorise les producteurs qui ont de faibles coûts de main d'œuvre ou des coûts environnementaux externalisés élevés - comme la République dominicaine et Belize. Si la production ghanéenne prend réellement son essor à présent que l'accès en franchise de droits est garanti pour n'importe quel volume, ou si les compagnies fruitières choisissent de se développer en Côte d'Ivoire, au Cameroun ou même en Angola,⁴ les petits exportateurs des Caraïbes se retrouveront de plus en plus exclus du marché. Bien que le discours de la Commission européenne sur les APE renvoie à la création de liens sociaux et environnementaux au sein des régions, rien n'a encore été fait. Ce qui est certain, c'est que la fin des contingents pour les APE convient aux acteurs des entreprises, dont la planification et les opérations stratégiques sont rendues plus complexe par toute restriction des volumes.

Il n'a pas encore été déterminé si les gouvernements de l'UE ayant des intérêts majeurs dans la production de banane, notamment la France et l'Espagne, continueront de faire pression pour que la banane soit traitée comme un produit 'sensible', avec le riz et le sucre. Il est clair, toutefois, que les producteurs de banane européens ne sont pas satisfaits de la suppression des restrictions sur les importations ACP en franchise de droits vers l'UE - pour la première fois depuis la création du marché unique, en 1993. Les autres marchés de consommation majeurs n'étant pas une option réaliste pour l'expansion des exportations de banane africaine, toute hausse de l'offre est susceptible de se faire au détriment du fruit le plus cher sur le marché. En dépit des hauts niveaux de subventions, la banane européenne reste la plus chère.

¹ Alistair Smith est Coordonnateur international à *Banana Link*, une coopérative à but non lucratif qui fait campagne en faveur d'un commerce de la banane juste et équitable. www.bananalink.org.uk

² Caribbean Broadcasting Corporation, Bridgetown, 2 janvier 2008.

³ Stabroek News, Guyana, 8 janvier 2008.

⁴ La compagnie fruitière *Chiquita* étudie une nouvelle opération majeure en Angola depuis plusieurs années.

On a beaucoup dit et imprimé sur les APE depuis l'expiration de la date butoir du 31 décembre. Beaucoup de ces déclarations sont contradictoires : de celles des manifestants anti-APE qui défilaient dans les rues, à celles des partisans des APE qui manifestaient leur joie face aux gains potentiels pouvant découler des accords. En tant que Secrétaire général du Groupe ACP, Sir John Kaputin est bien conscient de ces opinions contradictoires. Sir John réfléchit, ici, sur le processus passé et présent des APE et prévoit ce que l'avenir peut réserver au Groupe ACP lui-même.



Entretien avec Sir John Kaputin Secrétaire général du Groupe ACP

EN : Comment qualifieriez-vous le processus qui a abouti au paraphe de plusieurs accords provisoires et un APE complet ?

JK : Les Ministres ACP en charge des APE ont tenu une réunion début novembre, moins de deux mois avant la fin du régime commercial de Cotonou et l'expiration de la dérogation de l'OMC. Il était alors devenu apparent que le processus en vue de la finalisation des discussions sur les APE avait pris une importance cruciale à la lumière de l'information selon laquelle la plupart des régions ACP, si non toutes, ne seraient pas en mesure de conclure les négociations dans les délais. En outre, la Commission européenne avait catégoriquement réitéré qu'il n'y avait « pas de Plan B. »

Les Ministres ACP étaient sérieusement préoccupés par la perturbation possible des flux commerciaux, si négociations sur les APE n'étaient pas achevées à temps. Les renseignements disponibles suggéraient que certains importateurs de l'Europe s'abstenaient de faire des commandes pour des livraisons de début 2008 prétendument en raison du manque de clarté sur le régime commercial qui s'appliquerait aux importations ACP dans l'Union européenne, à compter du 1er janvier 2008.

Toutefois, la Commission européenne a publié, le 23 octobre 2007, une communication sur les APE qui présentait une sorte de feuille de route reposant sur la signature d'accords provisoires comme seul moyen de contenir la perturbation des échanges. L'attention de la plupart des régions ACP s'est tournée vers cette nouvelle proposition. A la fin, nous avons vu des régions divisées, et des pays individuels se séparer des autres pour conclure et parapher des accords bilatéraux avec l'UE. Les décisions des États ACP étaient mues par des intérêts commerciaux nationaux souverains. Malheureusement, dans certains cas, leur position était différente de l'approche régionale et compromettait la solidarité de la région.

Je peux donc qualifier le processus menant à l'accord paraphé de chargé de panique, de confusion et de désaccords aux niveaux national et régional. A ces deux niveaux, les opinions des techniciens et des politiciens différaient sur le point de savoir s'il fallait parapher ou non. A la fin, nous avons un total de 35 pays ACP qui ont paraphé un APE complet ou provisoire.

Le Groupe ACP regrette que dans presque tous les cas, les accords aient été paraphés sous de fortes pressions de temps. Il est apparu depuis qu'il y a, dans les accords provisoires,

quelques clauses litigieuses que plusieurs États et régions ACP concernés veulent voir réexaminées lors de la finalisation des APE complets.

EN : Comment décririez-vous le résultat de ce processus ?

JK : Avec l'adoption par l'UE de sa Réglementation du Conseil sur les APE, le 20 décembre 2007, la menace de sanctions commerciales sous la forme d'une hausse des droits tarifaires et la perturbation des échanges qui en résulte a quelque peu été écartée pour la plupart des États ACP non PMA.¹ La mise en œuvre de la réglementation, si elle est appliquée avec la flexibilité adéquate, mènera à un accès effectif en franchise de droits et en sans contingents au marché de l'UE pour tous les produits ACP (à l'exception du sucre et du riz, qui font l'objet d'arrangements transitoires). Ceci est une bonne chose.

Il faut toutefois mettre l'accent sur le fait qu'en soi, l'accès au marché en franchise de droits et sans contingents, ne mènera pas à une entrée sur le marché. Les obstacles techniques au commerce, les questions sanitaires et phytosanitaires et les règles d'origine doivent être pris en compte pour que les ACP bénéficient pleinement de ses avantages.

De plus, l'existence de régimes commerciaux différents au sein du même groupe économique régional, l'absence de règles d'origine uniformes et les différences de tempo dans la mise en œuvre des APE sont susceptibles de menacer sérieusement les initiatives d'intégration régionale au sein des ACP. En outre, avec certaines régions ayant recours aux règles d'origine Cotonou plus et d'autres au cumul, les acquis de Cotonou n'ont pas été renforcés comme on l'espérait.

Pour les États ACP non-PMA restants qui n'ont pas signé les APE provisoires - à savoir le Nigeria, la République du Congo et le Gabon en Afrique, et les Iles Cook, les États fédérés de Micronésie, Nauru, Niue, Palau, les Iles Marshall et Tonga dans le Pacifique - la réglementation ne s'applique pas. Les ACP appellent la Commission européenne à veiller à ce que toutes les mesures soient prises pour garantir la poursuite des échanges, afin que les opérateurs économiques restent dans le marché et que le bien-être des citoyens de ces États ACP ne soit pas compromis. Là où des droits tarifaires sont versés préalablement au paraphe d'APE provisoires ou complets, la Commission devrait rembourser tout montant versé entre le 1er janvier 2008 et la date d'adhésion du pays à l'accord APE.

Il faut saluer l'effort fourni par la région des Caraïbes, qui a conclu un APE complet avant la date butoir de décembre. D'autres régions se sont engagées à conclure des APE complets, mais uniquement si ces accords sont en conformité avec les besoins de développement et les aspirations de leurs citoyens.

La différence de contenu et de détails dans les APE paraphés met en évidence la nécessité de mettre à la disposition des autres régions qui en font la demande les concessions et les avantages convenus avec une région, sur un certain sujet. C'est sur ce principe que les négociations reposent et l'Union européenne est tenue de le respecter.

Il a également été noté que si les engagements des APE sont clairement énoncés dans les textes paraphés, les obligations de l'UE sont formulées dans un langage de 'l'effort maximal'. Il est impératif que l'UE prenne des engagements spécifiques en ce qui concerne l'additionnalité et la disponibilité des ressources, qui devraient être aisées à déterminer et prévisibles, avec un calendrier clair pour leur acheminement.

EN : Avec moins de la moitié des pays ACP à avoir signé un APE et uniquement les Caraïbes à avoir conclu un APE complet, quelles sont les perspectives pour l'unité de du groupe ACP ?

JK : Les ACP reconnaissent la nécessité d'être guidé par le principe prédominant de l'unité et de la solidarité. Car l'union est la force dans notre diversité. L'unité du Groupe ACP est entre les mains de ses États membres. Les ACP ont résisté et continueront de résister à toute tentative visant à diviser le Groupe au niveau tous ACP. Laissez-moi répéter qu'en dépit de sa diversité, le Groupe ACP partage un certain nombre d'intérêts communs dans les domaines économiques, sociaux, politiques et culturels. On ne peut trop insister sur la nécessité de maintenir, de consolider et d'approfondir cette unité, même au moment où les ACP s'attellent aux questions en suspens dans les APE.

EN : Comment voyez-vous la dynamique des négociations évoluer en 2008, et comment les ACP peuvent-ils promouvoir au mieux leurs intérêts en matière de développement ?

JK : Les questions en suspens dans les APE devront être négociées et menées à bien, comme stipulé dans les clauses de rendez-vous des accords provisoires. Les régions ACP auront à prendre des décisions difficiles, car les implications des domaines restant sont les moins bien comprises. En plus d'un manque de ressources humaines et de l'absence de positions régionales communes, il y a peu d'institutions appropriées pour mettre en œuvre les accords conclus.

Laissez-moi ajouter que les APE sont l'ensemble de négociations le plus compliqué et le plus complexe que les pays ACP aient jamais entrepris. Les États ACP étaient tenus d'arriver à un consensus aux niveaux national, régional et - dans certains cas - ACP avant de rencontrer la Commission sur chacun des domaines à négocier. La situation est rendue complexe par le fait que les négociations se déroulent en parallèle avec celles à l'OMC.

Dans la plupart des cas, si non dans tous, les mêmes acteurs sont engagés dans les deux ensembles de négociations. Cet exercice est en train d'épuiser les ressources financières et humaines rares nécessaires pour les négociations ACP. Les accords paraphés donnent l'impression que les avantages engrangés par les négociateurs ACP dans plusieurs domaines du processus de l'OMC ont été sérieusement compromis. Il y a par exemple la prescription en matière d'accès au marché non-réciproque pour les PMA, et le niveau d'ouverture du

marché et la consolidation des droits tarifaires pour les non PMA. A mesure que les négociations se déroulent à l'OMC, on aura davantage besoin de consultation entre les équipes de négociation basées à Genève et à Bruxelles, afin de garantir la cohérence de l'approche et des positions.

On s'attend également à ce que les APE négociés soient notifiés à l'OMC en 2008. On ne sait pas si ceci se fera avant ou après la signature et la ratification par la Commission européenne et par les États et régions ACP concernés. Le processus de ratification est complexe : regardez le processus impliquant l'accord de Cotonou révisé, où le 10^{ème} FED n'a pas pris effet à compter de janvier 2008, parce que les prescriptions minimales pour la ratification n'ont pas été respectées - à savoir deux tiers du Groupe ACP et tous les États membres de l'UE, en plus de la Commission. Dans le cas des APE, toutes les Parties seraient tenues de signer et de ratifier. Nous pouvons également rappeler qu'il a fallu à l'UE quatre bonnes années pour ratifier l'Accord de coopération pour le commerce et le développement avec l'Afrique du Sud.

EN : Quel est le rôle du Groupe ACP dans ce processus et comment le Secrétariat des ACP peut-il l'appuyer ?

Le Groupe ACP continuera de se réunir, de se consulter et d'échanger les points de vue et les expériences sur les questions ayant trait au commerce et à la coopération économique - y compris les APE - comme il le fait sur d'autres aspects de la coopération détaillés dans l'Accord de Cotonou. Ces réunions auront lieu sous l'égide d'organes établis tels que le Comité des Ambassadeurs et son sous-comité du commerce ; le Groupe ACP de suivi technique des négociations APE ; le Comité ministériel du commerce et le Conseil des ministres. Le Secrétariat des ACP en tant que conseiller technique du Groupe ACP continuera d'apporter, ce faisant, un soutien aux États et aux régions ACP. A cet égard, le Secrétariat continuera de compter sur la bonne volonté et l'assistance de ses partenaires à la coopération, tels que l'ECDPM, le Secrétariat du Commonwealth, l'OIF, la CNUCED, la CEA et le PNUD, pour n'en citer que quelques-uns - qui tous ont jusqu'ici été d'un grand avantage pour les travaux du Groupe ACP.

En plus, le Secrétariat continuera d'apporter une assistance technique au travers d'instruments existants tels que le programme tous ACP TradeCom.

EN : Quelles sont les implications des APE pour l'aspect coopération au développement de l'Accord de Cotonou ?

JK : Je considère que les dimensions développement des APE sont triples.



Sir John Kaputin en compagnie du Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, lors de la Réunion ministérielle des ACP sur le commerce, tenue les 8 et 9 décembre 2007, à Bruxelles. Photo d'Alec Singh : www.acpsec.org

La première réside dans la structure de l'APE lui-même, eu égard à la portée des produits visés, aux périodes de transition et au calendrier des éliminations tarifaires, en plus du traitement spécial pour les produits sensibles, l'inclusion et le traitement des domaines liés au commerce et enfin, le commerce des services. La portée des APE déterminera dans quelle mesure les États et les régions ACP auront des défis à relever en matière d'ajustement.

La seconde renvoie au contenu des APE. Je veux dire, ici, les programmes de développement qui accompagneront les dispositions relatives au commerce conclues. Ces programmes doivent être mis en place pour répondre aux contraintes de l'offre qui entravent la compétitivité des fournisseurs ACP. Les facteurs de production qui devraient être pris en compte comprennent les infrastructures « matérielles » telles que les réseaux de transport et de communication (transports routier, ferroviaire, maritime et aérien), les télécommunications, l'énergie et l'infrastructure « logicielle » telle que la facilitation des échanges.

La troisième dimension a trait non seulement au quantum des fonds de l'UE pour appuyer la mise en œuvre des APE, mais aussi aux mécanismes financiers qui seront mis en place pour prendre en compte les coûts d'ajustement spécifiques liés aux APE.

Disons que les APE doivent définir la coopération économique et commerciale entre les ACP et l'Europe. Selon l'accord de Cotonou, les stratégies de développement devraient être étroitement liées et complémentaires, tout en renforçant mutuellement la coopération économique et commerciale. Il en résulte que le soutien au développement fourni par l'UE pour les APE doit être proportionnel aux coûts que les États ACP devront s'acquitter dans l'ajustement à la mise en œuvre. De plus, le soutien doit prendre en compte le coût de l'érosion des préférences découlant de politiques de réforme européenne telles que celle de la Politique agricole commune (PAC) et s'atteler aux arrangements commerciaux conclus avec des tierces parties.

Le point de savoir si ceci peut être réalisé dans les APE, c'est une autre question. L'accord de Cotonou fournit le cadre pour définir l'appui et les stratégies de développement que l'UE accordera au Groupe ACP dans le temps, alors que l'APE ajoutera une autre dimension qui définit la stratégie pour appuyer le développement du commerce. Les mécanismes d'acheminement à utiliser doivent être rendus efficaces et efficaces.

EN : Y a-t-il un rôle pour le Groupe ACP dans la mise en œuvre et la surveillance des APE ?

JK : Une grande partie de la mise en œuvre des APE se fera certes au niveau régional, mais certaines des procédures administratives doivent se poursuivre au niveau ACP-UE. Il est prévu, en effet, qu'une fois créés, les Conseils APE devront faire rapport au Conseil des ministres conjoint de la Commission ACP-UE.

Il sera dès lors nécessaire de continuer à se servir des structures existantes, telles que le Comité ACP et ACP-UE des Ambassadeurs, le Comité ministériel du Commerce et le Conseil des Ministres afin d'assurer un flux d'information libre et de faciliter le dialogue entre les groupes régionaux au cours de la mise en œuvre des APE. Ainsi, je ne peux concevoir que le rôle de promotion de la coopération du Groupe ACP diminue lorsque seront en vigueur les APE.

De plus, il a été convenu que les ACP et l'UE devraient établir un mécanisme de suivi des APE approprié afin de s'assurer que les bénéfices attendus de la mise en œuvre des APE se

réalisent effectivement. Le mécanisme peut être géré au sein des institutions et organes ACP-UE existants, y compris le Secrétariat ACP, la Commission et le Conseil de l'UE. Il pourrait également être convenu que soient remis des rapports annuels sur la mise en œuvre des APE à l'Assemblée Parlementaire.

EN : Pensez-vous que les APE puissent à terme se substituer à l'Accord de Partenariat ACP-UE? Les APE signalent-ils la fin des ACP en tant que groupe ? Comment le groupe ACP peut-il promouvoir son bien-fondé?

JK : Il s'agit là d'une décision revenant aux deux parties. Toutefois, le partenariat ACP-UE demeure le meilleur modèle de coopération entre le Nord et le Sud et de nombreux pays nous l'envient. Nous vivons cependant dans un monde dynamique et le cadre doit être ajusté afin de répondre à des besoins, des enjeux et des circonstances existantes et en évolution constante. Dans cette mesure, la discussion et la conclusion par l'UE de stratégies distinctes avec chacune des principales régions ACP constituaient un développement bienvenu, ces stratégies pouvant de ce fait se concentrer sur les besoins et les particularités spécifiques à chacune des régions. Les APE ne sont qu'un des volets de la coopération sur les questions économiques et commerciales. Il semblerait également que la composante accès au marché des APE pour toutes les importations européennes en provenance des ACP sera soumise à la même réglementation. Cela justifie en soi l'existence d'un mécanisme de suivi commun au groupe ACP dans son ensemble.

De plus, le cadre de Cotonou est beaucoup plus large, car il recouvre le dialogue politique, la coopération en vue du financement du développement et d'autres domaines qui lient le groupe ACP. J'estime également que conjointement, les ACP et l'UE peuvent jouer un rôle déterminant en influant sur l'agenda de développement global, s'ils travaillent de concert. Je pense que ceci sera possible, une fois que la passion du débat sur les APE se sera apaisée. La nécessité de préserver ce cadre au niveau Tous - ACP est souhaitable et devrait être encouragée, avec l'élargissement croissant de l'UE. A cette fin, le Conseil des Ministres des ACP a tenu des discussions sur l'avenir du groupe et des idées ont été avancées sur les moyens de le renforcer. Pas un seul Ministre ne s'est exprimé en faveur d'un démantèlement. Ils ont tous, au contraire, insisté sur la nécessité de fortifier et de redynamiser le Groupe. Longue vie aux ACP !

- Sir John R. KAPUTIN est nommé Secrétaire général des ACP le 2 décembre 2004.
- Il est ressortissant de la Papouasie Nouvelle-Guinée.
- Sir John a été éduqué en Papouasie Nouvelle-Guinée, en Australie et aux États-Unis d'Amérique, où il a étudié l'Administration des affaires, ainsi que l'Administration publique.
- En tant que Parlementaire, Sir John a servi pendant 30 ans au Parlement national de la Papouasie Nouvelle-Guinée, entre 1972 et 2002.
- Sir John a été associé à la Convention de Lomé et à l'accord de Cotonou depuis 1978.

¹ Règlement (CE) No. 1528/2007 du Conseil du 20 décembre 2007, appliquant aux produits originaires de certains États appartenant au groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) les régimes prévus dans les accords établissant ou conduisant à établir des accords de partenariats économiques http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2007/L_348/L_34820071231fr00010154.pdf

Marchés publics et APE

Tomasz Iwanow et Colin Kirkpatrick¹

Bien qu'ils ne figurent pas dans l'agenda multilatéral, les marchés publics retrouvent le chemin des négociations commerciales. Ceci est en partie dû aux efforts déployés par l'Union européenne (UE) pour négocier l'accès aux marchés publics par l'intermédiaire de ses Accords de libre-échange (ALE) - notamment les Accords de partenariat économique (APE) avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Quelles en sont les implications pour les parties négociant de tels engagements, en particulier pour les pays en développement auxquels l'on demande de convenir de la libéralisation des marchés publics ?

On utilise le terme passation de marchés publics pour décrire les activités d'achat des entités gouvernementales et sous contrôle gouvernemental. Les dépenses gouvernementales sur des biens et services commercialisables sont estimées à plus de 2 000 milliards de dollars par an.² Les marchés publics de biens et de services comptent en général pour 10-15% du PIB des pays en développement et pour près de 20% du PIB des pays développés. Une large part de ces montants est consacrée aux services.

L'agenda de L'Union Européenne

Bien que la passation des marchés publics ait été retirée du Cycle de Doha, l'UE est soucieuse de négocier des engagements substantiels.³ Son inclusion dans les négociations commerciales bilatérales européennes suit de très près la stratégie « Global Europe : Competing in the World » de l'UE, qui identifie la passation des marchés publics comme élément clé pour permettre aux compagnies européennes de soutenir la concurrence au niveau international (Voir Encadré 1). Dans cette optique, la Commission européenne est en train de rechercher de manière vigoureuse l'inclusion de la passation des marchés publics dans les APE. Et ceci, essentiellement pour deux raisons : en premier lieu, améliorer l'accès européen aux marchés publics ACP. En second lieu, promouvoir les gains potentiels pour les ACP. Des règles visant à améliorer la transparence et la responsabilisation dans les activités de passation de marchés publics pourraient aider à alléger la pauvreté au travers de l'amélioration de l'efficacité dans l'acheminement des services publics, à améliorer les procédures pour les dépenses publiques et à réduire la corruption et les activités de recherche de rente dans les pays ACP.⁴ En outre, les États membres de l'UE estiment que la transparence et la responsabilisation dans la passation des marchés publics sont vitales pour que l'UE soutienne l'Aide publique au développement et pourraient l'aider à justifier un accroissement de l'aide.

Encadré 1 : Un domaine au potentiel inexploité

La Commission européenne a identifié la passation des marchés publics comme représentant pour les exportateurs de l'UE « un important potentiel non exploité. Certaines sociétés européennes sont les leaders mondiaux dans des secteurs comme les équipements de transport, les travaux publics et les services d'utilité publique. Mais elles sont confrontées, chez la quasi-totalité de nos partenaires commerciaux, à des pratiques discriminatoires qui leur ferment de fait toute possibilité d'exportation. Il s'agit probablement du plus grand secteur d'échanges qui reste à l'abri des disciplines multilatérales. »⁵

Les domaines où la passation des marchés publics est la plus prépondérante coïncident avec les principaux 'intérêts offensifs' de l'UE, ses entreprises étant les leaders mondiaux dans ces domaines : les services et les secteurs tels que la construction, les produits pharmaceutiques, les services publics ou les équipements pour le transport. L'UE considère donc l'absence de disciplines multilatérales dans la passation de marchés publics comme une contrainte grave qui empêche ses compagnies de soutenir la concurrence pour des contrats publics dans les marchés étrangers et cherche actuellement à s'assurer un accès au travers de ses accords commerciaux bilatéraux et ses accords de libre-échange (ALE), en encourageant les pays tiers à négocier des engagements substantiels avec elle.

La proposition standard de l'UE visant l'inclusion de la passation des marchés publics (voir Encadré 2) a été faite à toutes les régions ACP et a reçu des réponses divergentes. Alors que dans les Caraïbes il y a un accord général sur l'inclusion des marchés publics dans un APE, d'autres régions n'y sont pas aussi ouvertes. Et pourtant, même dans l'APE des Caraïbes (le seul accord complet à être signé avant la date limite du 31 Décembre), il n'y a pas d'engagement concret qui relirait les deux partenaires sur la passation des marchés publics mais simplement une provision de faire tout son possible pour la transparence et la non-discrimination.

La résistance des ACP

Certaines régions ACP résistent à l'inclusion des marchés publics dans les accords, car ils les perçoivent comme un instrument pour développer leur propre politique industrielle. Des contrats publics juteux peuvent aider à promouvoir des industries naissantes et sont un instrument que les pays ACP ne veulent pas abandonner à des entreprises étrangères plus compétitives.

D'autres raisons comprennent la crainte de la prédation par les prix et de la création éventuelle de monopoles qui évincent les entreprises locales. A travers toute la table de négociation, les négociateurs ACP manquent de clarté en ce qui concerne les engagements nécessaires sur les marchés publics et craignent de convenir d'engagements irréversibles. Au niveau institutionnel, les ACP ont une capacité limitée à mettre en œuvre et à appliquer les règles requises. Ils doutent, de plus, de leur capacité à tirer profit des marchés publics de l'UE et estiment que le groupe abandonnerait un domaine ayant un potentiel pour le développement sans obtenir, dans la pratique, quoique ce soit en retour.

Encadré 2 : Une proposition de l'UE sur la passation des marchés publics⁶

La proposition standard de la Commission européenne pour les APE est fondée sur l'Accord de l'OMC sur la passation des marchés publics et permet ainsi un traitement spécial et différencié. Elle se fixe comme objectif « l'ouverture effective, réciproque et progressive des marchés publics. » Elle prévoit le traitement national et la non-discrimination entre les parties et au sein des États des régions partenaires. Elle établit une liste d'exceptions telles que les services fonciers, fiscaux et en matière d'aide.

La proposition met l'accent sur la transparence dans la passation des marchés publics et est exhaustive sur les méthodes de passation de marchés et d'appels d'offre, avec des règles sur les acteurs, les seuils, l'évaluation, les sauvegardes, les cas de non applicabilité, les règles d'origine, les délais, la contestation des offres soumises par des fournisseurs et les dispositions applicables aux appels d'offres restreints.

Des exemptions au principe du traitement national pendant une période de temps pour certains pays ont été envisagées et des mesures transitoires sont prévues, compte tenu des « besoins financiers, commerciaux et en matière de développement » de certains États membres APE.

Une suite future

Dans un tel contexte, comment les pays parties aux APE devraient-ils réagir face à l'insistance de l'UE pour que les marchés publics fassent partie intégrante des négociations ? Malheureusement, les éléments qui permettraient d'évaluer les effets potentiels de l'acceptation, par les pays en développement à faible revenu, de réformes de leurs marchés publics font cruellement défaut.

Il a toutefois été suggéré, entre autres, de rendre l'accès aux marchés publics conditionnel - comme les joint ventures - afin de permettre le transfert de technologie et de promouvoir l'accès aux connaissances. Ceci aiderait les ACP à remonter dans la chaîne de valeur, à constituer leur capacité et à se développer. Le renforcement de la capacité de prise de décision devrait faire partie intégrante des négociations commerciales régionales. Dans le cadre des négociations APE avec la Commission, les ACP devraient insister sur une évaluation détaillée, axée sur le développement, des impacts positifs et négatifs potentiels de la libéralisation des marchés publics comme condition préalable à la poursuite des négociations. Ceci permettrait l'élaboration de règles de manière plus éclairée dans la réforme des marchés publics, tout en aidant, dans le même temps, à identifier les mesures complémentaires nécessaires pour garantir que de telles réformes appuient le processus de développement.⁷

¹ Impact Assessment Research Centre (IARC) University of Manchester, UK. www.manchester.ac.uk/sed/research/iarc

² OCDE, 2003.

³ http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/gov_proc/index_en.htm.

⁴ La Commission a fait savoir que son approche des négociations commerciales régionales avec les 'pays pauvres' sur la passation de marchés publics devrait être compatible avec la politique de développement international de l'UE. Ceci pourrait signifier que l'UE ne se concentrera que sur la recherche d'accord sur une plus grande transparence des procédures de passation des marchés publics pour améliorer la qualité de la gouvernance publique dans les pays partenaires. Commission européenne, 2006.

⁵ Source : "Une Europe compétitive dans une économie mondialisée : Une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi". http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130464.pdf

⁶ Source : Proposition consolidée d'un APE avec la SADC, version préliminaire, janvier 5, 2007, www.bilaterals.org/article.php3?id_article=9719

⁷ Comme cela a été noté par Evenett et Hoekman (2005) les éléments de preuve avancés pour appuyer les allégations selon lesquelles la réforme de la passation des marchés publics peut appuyer la politique de développement doivent faire le suivi des changements dans les politiques en matière de marchés publics jusqu'à des résultats observables et doivent également prendre en compte les autres facteurs possibles n'ayant pas trait aux marchés publics qui pourraient être en jeu. Ceci est une tâche empirique difficile et les auteurs concluent donc qu'il n'y a pas de preuves suffisantes concernant les moyens de mettre en œuvre de manière fructueuse la réforme de la passation des marchés publics.

Les organisations paysannes ACP et les APE : d'un murmure à une clameur en deux brèves années

Nora McKeon¹

L'Union européenne a été créée pour s'attaquer aux questions qui concernaient les citoyens d'une région sérieusement traumatisée par la Seconde Guerre Mondiale. Un élément central de son système institutionnel était la Politique agricole commune (PAC) qui était dictée par la nécessité de garantir la sécurité alimentaire européenne. Ce modèle largement social a été progressivement institutionnalisé au travers de l'établissement du Parlement européen et d'un réseau complet d'organes consultatifs. Toutefois, ces institutions n'ont pas suffi à préserver un sentiment d'identité régionale et d'appropriation citoyenne. Le rejet de la Constitution européenne en France et aux Pays-Bas, en 2005, était une illustration édifiante de l'importance de maintenir d'une interaction dynamique avec les acteurs non-étatiques. Toutefois, l'UE ne met pas en application cette leçon qu'elle a apprise par elle-même, dans ses efforts déclarés visant à promouvoir l'intégration régionale des pays ACP.

L'Accord de Cotonou perçoit à juste titre la participation des parties prenantes comme un aspect indispensable du processus de promotion de l'intégration régionale et du développement, mais le discours n'a pas été suivi d'actions.² La Commission européenne a mené les négociations APE de manière agressive, en entravant non seulement l'engagement de la société civile, mais l'intégration régionale elle-même, en accordant la priorité au respect de la date butoir du 31 décembre 2007 pour obtenir une signature à tout prix. La Communication de la Commission, du 23 octobre, qui envisageait la signature par des groupes sous-régionaux de pays et qui avait été dénoncée par plus d'un dirigeant africain lors du récent Sommet de Lisbonne, confirmait cette approche obstinée et bornée.

Dans le camp européen, les négociations sur les APE ont révélé une fois de plus l'imperméabilité de la Commission de l'UE au dialogue politique avec ses propres citoyens. Pour ce qui est des ACP, l'UE a laissé entendre de manière faussement modeste qu'il incombait aux organisations économiques régionales de prendre des dispositions en vue de la participation des parties prenantes, si elles le souhaitaient. Un tel respect de la souveraineté des ACP aurait pu être acceptable si l'UE n'avait pas imposé une série de conditions beaucoup plus lourdes aux négociateurs eux-mêmes. En l'état, ceci révèle une dose d'hypocrisie. En dépit d'un budget considérable destiné à faire progresser les négociations vers leur conclusion, (il serait intéressant d'en connaître le montant), aucune ressource spéciale n'a été mise à disposition pour faciliter l'engagement des parties prenantes ACP.

Comment les organisations paysannes ACP ont-elles réagi face à une telle situation ? En 2005, des réseaux paysans régionaux majeurs ont commencé à faire part de leur préoccupation croissante concernant des négociations qui auraient manifestement un impact énorme sur leurs revenus.³ De plus, ils se sentaient frustrés de se heurter à un mur dans leur quête de renseignements plus exacts. Lors d'un séminaire sur les APE, tenu à Rome en février 2006, un groupe d'organisations paysannes avait demandé à des partenaires européens de longue date (des organisations non-gouvernementales avec lesquelles elles collaboraient dans le contexte de la Campagne Europe/Afrique)⁴ de se joindre à l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) des Nations-Unies, basée à Rome, et le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), afin d'aider à la préparation d'une contribution indépendante à la révision à mi-parcours des APE.⁵

Le partenariat reposait sur le respect des identités et des rôles divers de chaque acteur. Le contrôle politique de la révision était entièrement sous la responsabilité des réseaux paysans : le FIDA assurait le soutien financier, la FAO apportait l'assistance technique, alors que les ONG garantissaient l'accès des organisations paysannes aux documents et aux informations stratégiques. Les résultats étaient convaincants. En l'espace de juste six mois, cinq évaluations autonomes avaient été préparées et



présentées aux organisations d'intégration régionale respectives. Une synthèse de ces évaluations - présentée le 15 décembre au Secrétaire général des ACP - avait bénéficié d'une reconnaissance globale, garantissant l'inclusion des réseaux paysans dans les délibérations d'experts à l'échelle des ACP.⁶ Au niveau national, les organisations paysannes ont continué de faire pression avec d'autres secteurs de la société civile, en mobilisant les populations rurales et en les sensibilisant aux questions clés.

Il est encore trop tôt pour parler de l'impact à long terme d'une telle action, mais il est indéniable que les organisations paysannes sont en train d'aider les régions ACP et les gouvernements nationaux à rendre plus de comptes aux acteurs sociaux. En effet la mobilisation croissante des citoyens a incité deux régions à rejeter la date butoir du 31 décembre.⁷ Les organisations paysannes sont également en train de renforcer les positions de négociation des ACP. En Afrique de l'Ouest, en particulier, le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles (ROPPA) a été inclus dans le groupe de travail sur les activités productives et apporte des contributions fiables sur les questions techniques, dans l'intérêt des petits agriculteurs qui constituent la majeure partie de la population. Le travail sur les APE a contribué à renforcer l'échange et la coopération entre les réseaux paysans régionaux ACP et a aidé à forger des alliances entre les agriculteurs et les autres secteurs de la société civile. Ce travail a contribué, en particulier, à établir des liens entre les acteurs sociaux ACP et les campagnes de plaidoyer de la société civile européenne, par la création de plates-formes communes avec les organisations paysannes européennes qui plaident pour un soutien de la PAC en faveur de l'agriculture multifonctionnelle et du développement rural.

Quel que soit le résultat final des APE, les réseaux paysans ACP ont réussi à exploiter les négociations pour faire entendre une telle clameur que les gouvernements auront du mal à les ignorer à l'avenir : une réalisation significative, en soi.

¹ Nora McKeon travaille pour Terra Nuova/Europafrica. Cet article est basé sur un chapitre qui paraîtra dans Philippe De Lombarde et Michael Schulz, *The 'Makability' of Regions. An Evaluation of EU Monitoring and Support to Regional Integration Worldwide*. CRIS/UNU.

² Voir le second « principe fondamental » énoncé dans l'article 2.

³ East African Farmers Federation (EAFF) en Afrique de l'est, Sub-regional Platform of Peasant Organizations of Central Africa (PROPAC) en Afrique centrale, Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles (ROPPA) en Afrique de l'ouest, Southern African Confederation of Agricultural Unions (SACAU) en Afrique australe, et Winward Island Farmers Association (WINFA) dans les Caraïbes.

⁴ Coordonnée par le *Collectif stratégies alimentaires* en Belgique et *Terra Nuova et Crocevia*, au nom du *Support Group for the Farmers' Movements in Africa*, en Italie.

⁵ Cette dernière venait de mener son premier Forum des agriculteurs avec le Conseil d'administration du FIDA.

⁶ Le document peut être consulté à : www.europafrica.info.

⁷ La CEDEAO et la CEMAC.

Aperçu sur l'OMC

Les discussions de Doha avancent lentement suscitant un optimisme prudent

Victoria Hanson, ICTSD

Les Membres de l'OMC insistent sur le fait qu'ils n'ont pas renoncé à conclure le Cycle de Doha de discussions commerciales globales en 2008. Le début de la nouvelle année a relancé l'espoir d'un accord proche, en dépit de la persistance des obstacles bien connus.

Le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, a fait part de son optimisme lors d'une récente visite effectuée à Beijing pour rencontrer des ministres. « C'est une année olympique pour la Chine et peut-être une année olympique pour Doha également, » a-t-il déclaré à un journal chinois, le 22 janvier.¹ « Ce que je vois chez les Membres de l'OMC, c'est un désir de tenter de conclure cette année les négociations, qui durent depuis six ans, » a-t-il déclaré. Lamy a affirmé qu'un accord « est réalisable car nous avons réuni les conditions à la fois politiques et techniques pour le rendre possible. »

L'agriculture ouvre la voie

Le Président du groupe de négociation sur l'agriculture, Crawford Falconer, a soutenu qu'il y avait eu « des progrès significatifs » à la suite de la mise en circulation, durant les deux premières semaines de janvier, de huit 'documents de travail' sur l'accès au marché et le soutien interne. Les documents visaient à identifier des domaines de convergence possibles dans les discussions.

Les signes indiquant que l'UE pourrait envisager à présent l'élimination de la 'sauvegarde agricole spéciale' étaient particulièrement constructifs, a déclaré Falconer, lors d'une réunion du Comité de négociation, le 11 janvier. Le mécanisme, conçu pour permettre une limitation des importations agricoles en cas de brusques poussées des importations, a été largement utilisé par l'UE et par d'autres pays pour maintenir des droits de douane élevés sur certains produits, provoquant la consternation des exportateurs, de manière durable.

Peu après l'interruption de la fin de l'année, Falconer a distribué huit autres documents présentant un programme de six ans pour les abaissements des plafonds autorisés sur les paiements de subventions agricoles. Les propositions publiées en fin de journée, le 21 décembre, fournissaient de nouveaux détails expliquant comment les diverses restrictions sur le soutien interne seraient appliquées, bien que, selon des sources, peu de progrès ait été réalisés sur la portée des abaissements à réaliser.

Blocage profond dans les discussions de l'AMNA

Contrairement aux progrès sur les questions techniques dans l'agriculture, de grands écarts persistent entre les positions des Membres sur l'accès aux marchés pour les produits non-agricoles (AMNA). « Rien ne s'est passé » durant les discussions récentes visant à réduire les divergences de longue date, a déclaré aux délégués le Président du Comité de l'AMNA, l'Ambassadeur Don Stephenson, lors d'une réunion du Comité de négociation, tenue le 21 janvier. Il semble en effet que le clivage sur l'AMNA a peu évolué depuis juillet 2007.

Ce blocage a entravé la capacité de Stephenson à réviser les chiffres figurant dans ses propres projets de texte. Selon Stephenson, les questions clés dans les discussions sur l'AMNA ne pourraient être résolues que conjointement avec les négociations sur l'agriculture, dans le cadre de compromis intersectoriels. C'est-à-dire que certains pays pourraient être disposés à assouplir leurs positions sur les droits tarifaires industriels si les concessions qu'ils souhaitent dans l'agriculture leur sont garanties - et vice versa.

Les craintes suscitées par l'économie mondiale prédominent à Davos

Les perspectives économiques mondiales pessimistes récentes ont incité les Ministres du commerce réunis ce mois-ci à Davos à formuler la nécessité d'exercer une pression finale en vue de la

conclusion du Cycle. Suite aux chocs financiers résultant de la catastrophe des 'subprimes' aux États-Unis, les Ministres de près de 20 Membres clés de l'OMC ont mis l'accent sur la nécessité de conclure un accord afin d'éviter de porter un nouveau coup à la confiance et la croissance.

« Nous sommes tous conscients du fait que si nous sommes pas en mesure de conclure le Cycle de Doha en 2008, nous ne le concluons jamais, » a déclaré le ministre de l'économie de la Suisse, Doris Leuthard, le 27 janvier, lors de la réunion du Forum économique mondial de Davos.² Leuthard, qui accueillait la réunion, a déclaré que la dynamique pourrait résulter de la crise financière potentielle qui pourrait affecter les marchés mondiaux. « Nous pouvons lancer un signal fort pour stabiliser l'économie mondiale en réalisant l'objectif de conclure le Cycle en 2008, » a-t-elle déclaré.

Au cours d'un déjeuner spécial organisé pour permettre un débat sur le Cycle, Pascal Lamy a proposé la tenue d'une réunion ministérielle au complet aux environs de Pâques pour arriver à un accord sur les questions cruciales restantes. La proposition aurait été favorablement accueillie par toutes les personnes présentes, et, selon le Ministre des Affaires étrangères du Brésil, cet effort en vue de la tenue d'une réunion ministérielle est une « fenêtre d'opportunité - mais en raison de la crise financière, c'est également une fenêtre de nécessité. »

L'UE et les États-Unis souhaitent ardemment un accord d'ici la fin de l'année

Selon le Commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, il était tout à fait possible que l'initiative de Doha soit abandonnée en l'absence d'accord sur les 'modalités' d'ici Pâques. « Si nous ne voyons pas une telle réunion ministérielle convenir des modalités ... vers Pâques ou juste après, je pense que les chances de compléter le Cycle cette année seront sérieusement réduites, » a déclaré Mandelson aux journalistes, le 24 janvier. « Et si nous n'y parvenons pas cette année, je n'ai guère d'espoir de voir la prochaine administration américaine se contenter de reprendre là où le président Bush en était resté, » a-t-il ajouté.³

L'homologue de Mandelson au commerce, Susan Schwab, a déclaré que les États-Unis étaient attachés à conclure un accord en 2008, et a soutenu que la proximité des élections présidentielles ne devait pas entraver une conclusion fructueuse du Cycle. « La substance doit manifestement dominer le calendrier, » a déclaré Schwab.⁴ « Personne ne va signer un accord qu'il estime, que nous estimons ne pas être dans notre plus grand intérêt. Toutefois, il y a une impulsion, un sentiment d'urgence qui indique que nous avons une fenêtre. Nous ne pouvons négocier autour des élections quand nous avons 152 pays à l'OMC. »

De nouveaux projets de textes de Doha prévus pour février

Les pressions en vue d'une percée en avril reposeront sur un nouvel ensemble de textes de négociations émanant des Présidents des deux groupes de travail de l'agriculture et de l'AMNA. Falconer, dont le texte sur l'agriculture sera mis en distribution en premier lieu, devait présenter le document fin janvier. Toutefois, le texte ne sera probablement rendu public qu'après la réunion du Conseil général de l'OMC, prévu pour les 5-6 février, pour éviter que le texte domine les discussions.

Selon Falconer, ces textes très attendus, destinés à réactualiser les projets de texte mis en circulation en juillet dernier par les Présidents, seront « beaucoup plus propres. »

Les sceptiques ont souligné qu'il y avait eu, dans le Cycle de Doha, un optimisme et des promesses d'action d'un niveau similaire à la suite du Sommet de Davos de l'année précédente. Lamy a toutefois affirmé, après la réunion : « Nous sommes, à présent, plus à même de dire « nous y sommes presque » que l'an passé.

¹ Voir : Le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, lors d'un entretien avec China Daily, 22 janvier 2008.

² Voir : WTO ministers seek to conclude Doha Round in 2008, 27 janvier 2008, WWW.chinaview.cn

³ Voir Reuters, Jonathan Lynn, EU says outline Doha deal needed by Easter, 24 janvier 2008.

⁴ Voir Reuters, Presidential elections need not hamper Doha, 25 janvier 2008.

Le point sur les APE

Victoria Hanson et Melissa Julian

L'UE et les ACP font pression en faveur d'APE complets en 2008

Le Commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, a fait savoir qu'il projetait de profiter de 2008 pour transformer les Accords de partenariat économique (APE) provisoires, paraphés en décembre 2007 par l'UE et les ACP, en accords pour le commerce et le développement complets. S'adressant au Comité du développement du Parlement européen, le 28 janvier, à Bruxelles, Mandelson a déclaré que les accords étaient une réalisation significative dans des circonstances difficiles et qu'ils montraient que les « ACP et l'UE travaillant ensemble, peuvent prendre des décisions et établir des partenariats en tant qu'égaux. »¹

Mandelson a déclaré aux Parlementaires que près de 99,5% des exportations en provenance des pays ACP peuvent dorénavant entrer dans l'UE en franchise de droits et sans contingents, bien qu'un petit nombre de produits restent toujours protégés. « Nous avons accompli trois choses : un accès au marché en franchise de droits et sans contingents ; une libéralisation souple qui protège les industries ACP en pleine croissance ; et des exclusions qui protègent les agriculteurs, » a déclaré Mandelson.

Les APE provisoires peuvent à présent être élargis en APE complets qui comprendront des règles qui régissent les biens, les services, l'investissement, les règles commerciales et le développement, a souligné Mandelson. Il a déclaré qu'il ne profiterait pas des étapes finales des négociations pour introduire de force les questions dites « de Singapour » - l'investissement, la concurrence, la passation des marchés publics et les services - dans les accords définitifs. « Toutefois, je ne doute absolument pas qu'il s'agisse de questions de développement, » a-t-il déclaré. « Ce sont des questions de Cotonou, et non des questions de Singapour. »

Mandelson a attaqué les ONG qui soutiennent que les accords appauvriraient davantage les pays en développement. « Il y a beaucoup de désinformation en circulation, » a-t-il déclaré. « Sur les sites Web des ONG, vous pouvez lire que les aviculteurs du Ghana et les minotiers du Mozambique sont menacés par les importations européennes, alors que ces deux produits ont été exclus de toute libéralisation, » a-t-il déclaré. Les exportateurs africains de banane et de bœuf sont également satisfaits du résultat des accords APE, a-t-il soutenu. Nombre de Parlementaires ont contesté les commentaires de Mandelson et demandé une longue période de débat sur les conséquences des APE avant leur mise en œuvre.

Pas de date fixée pour l'intervention de Barroso sur les APE

Le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, n'a pas encore fixé de date pour des discussions de haut niveau sur les APE. On avait pensé qu'il choisirait une date de février, après avoir personnellement tendu un rameau d'olivier aux ACP en décembre dernier. Durant la réunion des dirigeants du Sommet UE-Afrique tenu les 8-9 décembre, à Lisbonne, Barroso avait promis qu'il y aurait une opportunité de poursuivre les discussions au-delà des accords provisoires paraphés et d'ouvrir les clauses litigieuses en vue de leur renégociation. Barroso avait également indiqué qu'il adopterait une approche plus directe en se rendant dans les régions ACP pour débattre davantage de ces questions.

Le Président du conseil des ACP et vice-Premier ministre de Samoa, Misa Telefoni, a rencontré Barroso, le 24 janvier, pour discuter de cet engagement. Selon une source, Barroso a été coopératif et a confirmé son intention de se rendre dans les quatre régions africaines pour s'adresser au Conseil des ACP, s'il y était invité. Il semble à présent que des discussions se dérouleront aux niveaux régional et ministériel, afin d'identifier les régions qui ont besoin d'un dialogue de haut niveau et de les aider à en formuler la demande.

L'UA souhaite augmenter la coordination sur les APE

L'Union Africaine se prépare également en vue de la réunion de haut

niveau proposée par Barroso. Les APE et la voie à suivre constituaient le point principal à l'ordre du jour de la 5ème réunion de coordination UA avec des organisations régionales et financières, qui s'est tenue quelques jours avant le 10ème Sommet de l'UA, à Addis Abeba. Les représentants des CER impliqués dans la négociation d'APE ont souligné les failles dans le processus de négociation avec l'UE et la pression extrême subie par les régions africaines au cours des dernières semaines de 2007. Une décision sur les APE a été discutée puis adoptée par le Sommet, visant à donner une direction politique. Un protocole définissant les relations entre l'UA et les CER a également été signé à cette occasion.

L'Afrique centrale en quête d'unité après le clivage sur les APE

La région de l'Afrique centrale a du mal à établir une position régionale commune, après la signature, par le Cameroun, d'un Accord provisoire bilatéral avec la Commission européenne, en décembre dernier. Selon une source, l'intégration régionale a été gravement compromise car la CEMAC n'a pas été impliquée dans les négociations provisoires qui ont mené à l'accord signé par le Cameroun ; le Gabon n'a pas encore signé, le Congo n'a pas officiellement négocié et les pays les moins avancés (PMA) n'ont pas envisagé la possibilité d'un accord provisoire.

Les experts techniques, qui sont particulièrement mécontents du texte provisoire convenu par le Cameroun au niveau politique, doivent à présent rencontrer la Commission européenne du 4 au 8 février, à Douala. Ils tenteront d'élaborer une stratégie en vue de la poursuite des négociations. En première place sur la liste de questions sans réponse figure le point de savoir si la région devrait se servir des anciens textes comme base pour avancer et si l'offre du Cameroun peut être modifiée ou améliorée. A la suite de cette réunion technique, les Ministres de la CEMAC se retrouveront pour décider de la poursuite ou non des négociations provisoires, régionales ou bilatérales.

L'Afrique de l'Ouest continue de négocier en tant que région

Les dirigeants de l'Afrique de l'Ouest ont fait part de leur souhait de continuer de négocier les APE en tant que bloc cette année, la Côte d'Ivoire et le Ghana étant les seuls pays à avoir paraphé un APE avec l'UE. Au cours du 33ème Sommet ordinaire de la CEDEAO, tenu le 18 janvier, à Ouagadougou, au Burkina Faso, les Chefs d'État et de gouvernement ont donné pour instruction à la Commission de la CEDEAO de convoquer une réunion des États membres pour convenir d'une feuille de route régionale appropriée en vue des APE et pour faire des propositions afin de résoudre les questions en suspens ayant trait à l'introduction d'un Tarif extérieur commun (TEC) au niveau régional.

La Côte d'Ivoire signera formellement son APE avec l'UE d'ici juin de cette année, a déclaré, le 31 janvier, Amadou Koné, Ministre de l'intégration africaine pour la Côte d'Ivoire. Un APE provisoire entre les deux parties avait été paraphé le 7 décembre, mais les deux parties feront avancer les discussions en vue de parvenir à un accord complet. A la fin de la réunion entre Mandelson et Koné, à Bruxelles, Koné a déclaré : « Je salue la conclusion de l'accord provisoire avec l'UE en décembre. La Côte d'Ivoire s'engage à garantir la signature formelle de l'accord avant fin juin de cette année.

Le début de l'année avait été marqué par une opposition virulente aux APE, organisée en partie par le Président sénégalais, Abdoulaye Wade. Des centaines de manifestants, appuyés par les autorités gouvernementales, avaient défilé dans la capitale du Sénégal, Dakar, début janvier, alors que des manifestants venant de toutes les parties de l'Europe s'étaient rassemblés à Bruxelles pour dire : « Non aux APE, Oui à un partenariat d'égal à égal avec l'Europe. » Le rappeur sénégalais, Didier Awadi a même écrit une chanson anti-APE.²

La SADC va ressentir les effets de la Zone de libre-échange

La zone de libre-échange de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a pris effet le 1er janvier, ce qui veut dire que la plupart des biens produits dans la région peuvent circuler librement entre les États membres, sans l'imposition de droits de douane dont les pays non-SADC sont tenus de s'acquitter.³ Certains pays de la SADC craignent que l'Afrique du Sud tire le plus profit du nouvel arrangement.

Une réunion urgente des ministres du commerce de l'Union douanière sud-africaine (SACU) a été fixée début 2008, pour se pencher sur le fait que la plupart des pays de la SACU ont paraphé des arrangements commerciaux provisoires avec l'UE, à l'exception de l'Afrique du Sud.

Le gouvernement sud-africain craint que l'absence d'alignement régional ne menace les possibilités d'unité et de solidarité régionales pour la SACU.

Les congés annuels ne s'étant achevés que fin janvier, aucun calendrier pour des négociations plus poussées sur l'APE de la SADC n'a été finalisé. Des réunions formelles doivent se tenir avant mars, avec une réunion des hauts responsables qui pourrait relancer le processus. Il y a un petit espoir en ce qui concerne la tenue d'une réunion ministérielle, mais selon des sources, mars serait trop proche. Dans le même temps, TRALAC prépare un séminaire sur le commerce et l'investissement à l'intention des négociateurs et du secteur privé, pour fin février, au Cap. Les DG du commerce et du développement de la Commission européenne y assisteront.

Le COMESA navigue en eaux troubles

L'inquiétude est apparue au sein du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), dont certains États membres ont paraphé des APE, et d'autres non. Bien que le COMESA ait recherché des accords commerciaux conjoints avec l'UE, dans le cadre de la plate-forme de l'Afrique orientale et australe (AfOA), seuls 9 des 16 États membres ont signé de nouveaux accords avec Bruxelles - pour la plupart dans le cadre de propositions distinctes.

Cette scission a incité le Secrétariat à faire part de son inquiétude en ce qui concerne la menace que ceci représente pour l'avenir de la région. En effet, les divergences ont occupé les devants de la scène durant une réunion houleuse du Forum de négociation régional, tenue les 16 et 17 janvier, à Lusaka. Les responsables ont fait pression, au cours de la réunion, en vue de discussions urgentes entre les ministres de la région, pour prendre en compte cette situation.

« Vu la nécessité de préserver la solidarité et l'unité régionale, il est impératif de discuter de la voie à suivre et des stratégies à adopter pour réaliser notre mandat et nos objectifs de négociation sur les Accords de partenariat économique », a déclaré Erastus Mwencha, Secrétaire général du COMESA.⁴ Les médias rapportent que le rapport final de la réunion présentait un tableau « sombre », en soutenant que les arrangements provisoires pouvaient être négatifs pour l'intégration régionale. Le Secrétariat du COMESA réexaminera à présent les programmes d'intégration régionale d'ici avril 2008.

Dans l'intervalle, en raison de la crise postélectorale au Kenya, la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ne sera peut-être pas en mesure d'établir un marché commun d'ici la date cible de janvier prochain. La CAE avait fixé à juin 2009 la date cible pour la ratification du Protocole du marché commun, le lancement officiel étant attendu en janvier 2010.

Les Caraïbes réfléchissent à la signature d'un accord général

Dans les Caraïbes, seule région à avoir signé un APE complet avec la Commission européenne, les réactions sont allées de la joie à la consternation. Si certains négociateurs régionaux ont qualifié la signature de dernière minute de « victoire négociée », le Président de Guyana, Bharatt Jagdeo, a soutenu que la région avait eu peu de choix et que la signature n'était rien d'autre qu'une capitulation face aux pressions de l'UE. Le Conseil du commerce et du développement économique (COTED) du CARICOM a appelé à un « réexamen indépendant » de l'APE, le 25 janvier. Il y a également eu des rumeurs selon lesquelles tant St Lucia que Barbados étaient peu satisfaits de ce qui avait été négocié.⁵

Le Premier ministre de la Jamaïque, Bruce Golding, a répondu aux détracteurs de l'APE, qu'il accuse de mendicité, et d'incapacité à se débarrasser du carcan psychologique de l'esclavage. Selon le Premier ministre, la croyance selon laquelle les préférences - telles que celles qui existaient pour le sucre - devraient être maintenues, était « une sorte de mendicité, dont nous devons nous libérer. » Dans un discours liminaire prononcé lors d'une conférence régionale annuelle sur les Investissements et les marchés de capitaux, tenue le 29 janvier à Montego Bay, Golding a déclaré que l'APE représentait un accord décent : « Avons-nous obtenu tout ce que nous avons demandé ? Non. Avons-nous obtenu un bon accord ? Je dirais, oui. »⁶

Une signature ministérielle de l'APE Caraïbes-UE est prévue au plus tard en avril 2008, peut-être à Barbados.

Les relations régionales dans le Pacifique mises à l'épreuve par l'APE

Les relations régionales dans le Pacifique se sont tendues depuis que Fidji et la Papouasie-Nouvelle-Guinée se sont désolidarisés du reste de la région en signant des APE provisoires avec la Commission, en décembre dernier. Les experts techniques en particulier étaient très peu satisfaits du fait que les politiciens du Pacifique aient donné le feu vert aux accords sans en connaître toutes les implications. Les responsables du commerce du Pacifique se réuniront à présent début février pour voir s'ils peuvent reprendre les négociations là où elles en étaient restées, l'année précédente.

La principale période de congé annuel dans la région du Pacifique ne s'étant achevée que fin janvier, il n'y a pas de plans concrets pour faire davantage le suivi des négociations. La Commission européenne a fait part de son intention de tenir, en avril, un séminaire d'information sur les APE en Papouasie Nouvelle-Guinée, mais ceci n'a toujours pas été confirmé.

Pour une version plus détaillée du Point sur les APE et pour les dernières nouvelles sur les négociations, veuillez consulter www.acp-eu-trade.org/epaupdate

¹ Pour l'intégralité du discours de Mandelson, voir : http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm190_en.htm
² Pour l'écouter, cliquer sur : www.awadimusic.com
³ Voir www.tralac.org/scripts/content.php?id=7305
⁴ Voir : *Comesa hit by fallout threats over trade deal*, Allan Odhiambo, Business daily, 21 janvier, www.allafrica.com/stories/200801220694.html
⁵ Voir : *Caribbean at Loggerheads*, St. Vincent and the Grenadines, 1er février.
⁶ Voir : *Golding slams EPA critics*, John Myers, Jamaica Gleaner, 1er février, www.jamaica-gleaner.com/gleaner/20080201/business/business6.html

Eclairage sur les Négociations

Publié par :

Le Centre international pour le commerce et le développement durable

Directeur Exécutif: Ricardo Meléndez-Ortiz

Rédactrice: Victoria Hanson

Adresse: 7 Chemin de Balxert
1219 Genève, Suisse

Tél: (41-22) 917-8492

Fax: (41-22) 917-8093

Email: vhanson@ictsd.ch

Web: www.ictsd.org

Centre européen de gestion des politiques de développement

Rédacteur: Sanoussi Bilal

Adresse: Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht,
The Netherlands

Tél: (31-43) 3502-900

Fax: (31-43) 3502-902

Email: tni@ecdpm.org

Web: www.ecdpm.org

L'équipe de rédaction

Davina Makhan

El Hadji Diouf

Cette publication mensuelle est rendue possible grâce au soutien financier du Royaume Uni (DFID) et de la Ministère néerlandais des Affaires étrangères (DGIS)

Les opinions exprimées dans les articles signés sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles d'ICTSD ou d'ECDPM.

Des extraits de ces articles peuvent être utilisés dans un but non commercial à condition d'en citer l'origine et les auteurs.

Eclairage sur les Négociations ©
ISSN 1726-1511

Eclairage sur les Négociations

Calendrier et publications

ACP-UE

FÉVRIER

- 4-8 Réunion technique de la CEMAC, la Commission Européenne et le Cameroun. Après cette réunion, les ministres de la CEMAC vont se réunir afin de voir s'ils peuvent continuer les négociations régionales ou uniquement les accords intermédiaires.
- 4-8 Réunion du Conseil Sectoriel de la CAE sur le commerce afin d'élaborer une feuille de route pour les APE pour les 18 mois à venir.
- 7 - 8 Assemblée de la CEDEAO et UEMOA, à Abuja, au cours de laquelle se tiendra également une réunion de coordination sur l'APE.
- 10 Le group de travail et le Conseil de l'AFOA se réunissent pour décider de la stratégie sur l'APE.
- 13 Group de travail sur le CARIFORUM et la Commission Européenne des APE: Un premier regard sur les problèmes et les débouchés à venir. Organisé par DG Trade, Bruxelles.
- 15 Mi-février réunion ministérielle de la CEDEAO.
- 17-18 Réunion de la présidence slovène sur les enjeux de la politique de développement de l'Union Européenne des 27. Ceci inclus un séminaire sur le FED avec la participation de plusieurs ONG.
- 18-19 Conseil des Affaires Générales de l'Union Européenne (Ministres des Affaires étrangères).
- 20 Réunion des officiels du Commerce du Pacifique afin de discuter des prochaines étapes pour le processus des APE, probablement à Fidji.
- 20 Réunion de coordination entre la COMSEC et l'OIF pour le projet « Hub and Spokes »
- 25 Séminaire organisé par tralac sur le commerce dans les services et l'investissement, pour les négociateurs et le secteur privé, Cape Town. Les DG du Commerce et du développement de la Commission européenne seront présents.
- 28 L'Etat des Caraïbes en 2020: Décliner, Survivre ou Prospérer? Wilton Park.

MARS

- 10 Assemblée général du Conseil de l'Union Européenne (Ministres des Affaires Etrangères).
- 13 Sommet de l'Union Européenne.
- 15 ACP-Union Européenne Assemblée parlementaire commune.
- 15 Commission Caribéenne-Européenne des APE signature officiel doit être planifié.
- 28 Conseil général de l'Union Européenne (Ministres des Affaires Etrangères).

OMC

FÉVRIER

- 5 Conseil général
- 11-13 OMC: Organe d'examen des politiques commerciales, Mexique.
- 15 Journée d'introduction à l'OMC.
- 18 + 20-22 Groupe de négociation sur la facilitation des échanges.
- 19 Organe de règlement des différends.
- 27-29 OMC: Organe d'examen des politiques commerciales, Brunei, Darussalam.

MARS

- 11 Conseil du commerce des marchandises.
- 13-14 Conseil des aspects de droit de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.
- 14 Organe de règlement des différends.
- 18-19 Comité de l'agriculture.
- 18-19 Atelier sur les obstacles techniques au commerce. Bonnes pratiques réglementaires.
- 20 Comité des obstacles techniques au commerce.
- 21 VENDREDI SAINT (jour férié à l'OMC).
- 24 LUNDI DE PÂQUES (jour férié à l'OMC).
- 31 Atelier - Mesures sanitaires et phytosanitaires.

PUBLICATIONS

Retrouvez les documents ci-dessous sur: www.acp-eu-trade.org/library

Institutions, Governance and Trade - An Empirical Investigation of the Linkages in View of the Proposed ACP/EU EPAs, by A. Borrmann, M. Busse, S. Fischer, S. Gröning, HWWI, Final Report prepared for the FES, November 2007, www.hwwi.org

Building Productive Capacities for Trade Competitiveness: EPAs and UNIDO's response, by M. L. Dhaoui, A. Schöning, Background paper to a High-Level Panel at the 12th Session of UNIDO General Conference, 3-7 December 2007, www.unido.org

APE entre l'UE et les ACP: quelles options?, A. Bouët, D. Laborde, S. Mevel, Note de recherche, IFPRI, décembre 2007, www.ifpri.org

Various procedural issues concerning EPAs, Legal advice, by L. Bartels, 23 November 2007, www.acp-eu-trade.org

Erosion of trade preferences in the post-Hong Kong framework: From "Trade is better than Aid" to "Aid for Trade", UNCTAD, 18 January 2008, www.unctad.org

Règlement du Conseil appliquant aux produits originaires de certains États appartenant au groupe des États ACP les régimes prévus dans les accords établissant ou conduisant à établir des APE, JOUE, 31 décembre 2007, Règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil du 20 décembre 2007, <http://eur-lex.europa.eu>

EU-ACP EPAs: WTO compatible solutions that provide non-LDC ACP countries improved access into the EU market and guard against trade disruption, European Commission Staff Working Paper, December 2007, <http://register.consilium.europa.eu>

Six idées fausses largement répandues au sujet des APE, Commission Européenne, Bruxelles, 11 janvier 2008, <http://trade.ec.europa.eu>

À quoi serviront les APE?, Commission européenne, Bruxelles, 11 janvier 2008, <http://trade.ec.europa.eu>

Déclaration du Conseil des Ministres ACP exprimant sa profonde préoccupation sur la situation des négociations des APE, 13 décembre 2007, www.acp.int

Caribbean-EU EPA - Achievements in Agriculture, Caribbean Regional Negotiating Machinery, January 2008, www.crnmm.org

Private Sector Trade Note : What's in the EPA for the private sector?, Caribbean Regional Negotiating Machinery, 19 December 2007, www.crnmm.org

Highlights Re Services and Investment in the CARIFORUM-EU EPA, Caribbean Regional Negotiating Machinery, 18 December 2007, www.crnmm.org

Implications of the Cariforum-EC EPA, by N. Girvan, www.normangirvan.info

Communiqué final de la 12ième session ordinaire de la conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA, 17 janvier 2008, www.uemoa.int

Déclaration, Conclusions et recommandations de la réunion Extraordinaire du Comité Ministériel de Suivi des Négociations APE, CEDEAO et UEMOA, 17 décembre 2007, www.acp-eu-trade.org

Future prospects for African sugar: sweet or sour?, by R. Sandrey, N. Vink, tralac Working Paper No 11/2007, December 2007, www.tralac.org

Règlement (CE) no 1529/2007 de la Commission du 21 décembre 2007 portant ouverture et mode de gestion pour les années 2008 et 2009 des contingents d'importation de riz originaire des États ACP qui font partie de la région Cariforum et des PTOM, JOEU, L 348, 50e année, 31 décembre 2007, <http://eur-lex.europa.eu>

Presentation of the Slovenian Presidency Programme in the field of international trade policy, Speech by Mr Andrej VIZJAK, Minister of the Economy, to the European Parliament's Committee on International Trade, 23 January 2008, www.mg.gov.si

Résolution du Parlement européen du 12 décembre 2007 sur les APE, www.europarl.europa.eu

Résolution sur les APE, Confédération Syndicale Internationale, Conseil Général, 12 - 14 décembre 2007, www.ituc-csi.org

Who decides?: gender mapping the European Union's policy and decision-making in the areas of development, external relations and trade, by M. Karadenizli, Women in Development Europe, November 2007, www.acp-eu-trade.org