

Eclairage sur les Négociations

De Doha à Cotonou

Vol.4 No.2
Mars-Avril 2005

Sommaire

1 Pourquoi la Commission européenne se trompe à propos des APE

4 L'échange d'informations: un outil vital pour les négociations des APE

6 Mise à jour sur les négociations APE

8 Calendrier & Publications

Editorial

Nous vous présentons la réponse d'une ONG à un précédent article de la Direction Générale du Commerce de la Commission européenne (TNI, Vol.3, Numéro 4). Cet article soutenait que les questions dites de Singapour devraient être négociées dans le cadre des APE, tandis que l'article principal de ce numéro préconise le contraire. Notre second article souligne l'importance pour les régions et pays ACP d'échanger l'information entre eux. Enfin, une mise à jour des APE fait le point sur les négociations régionales.

Eclairages sur les Négociations souhaiterait recueillir l'opinion du secteur privé et des organisations de la société civile, ainsi que des institutions et experts basés dans les régions ACP sur les APE. Aussi, toutes contributions de la part de nos lecteurs des pays ACP quant aux prochains articles d'Eclairage sont les bienvenues.

Pourquoi la Commission européenne se trompe à propos des APE

Liz Stuart*

A première vue, on pourrait croire que Karl Friedrich Falkenberg, directeur de la Direction générale du commerce à la Commission européenne (DG Commerce), est sur la même longueur d'onde que les organisations non gouvernementales (ONG) du Nord comme du Sud ('APE et PDD – Parallélisme ou croisée des chemins?' Eclairage sur les négociations, Vol 3. No. 4). Il affirme que les questions de Singapour sont des sujets essentiels pour le développement. Oxfam ne saurait mieux dire. Nous sommes également d'accord pour estimer que les Accords de partenariat économique (APE) sont sensés être axés sur le développement.

Sans le moindre doute, il a raison d'affirmer que la relation commerciale entre l'Union européenne (UE) et les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), loin de s'épanouir, a plutôt décliné sous le régime des Conventions de Lomé. Mais Falkenberg détourne adroitement l'argument en prétendant que les APE visant au libre échange sont la meilleure manière pour les pays ACP de faire des progrès économiques et sociaux. Pour notre part, nous partageons plutôt l'avis du supérieur hiérarchique de Falkenberg, le Commissaire Mandelson, qui déclare que le libre échange n'est pas la panacée pour le développement, et qui souligne que les pays en développement doivent bénéficier d'un traitement spécial et différencié (TSD) utile, position confirmée par les constats de la Commission pour l'Afrique.

Nous soutenons également la position du gouvernement britannique, qui a récemment émis l'avis très raisonnable que chaque groupe régional ACP devrait décider librement du rythme des négociations et de l'ordre des points à négocier, ainsi que des produits devant faire l'objet de l'ouverture des marchés, en fonction de leurs plans de développement nationaux. En outre, la nouvelle politique veut qu'au sein des APE, l'UE

fasse, d'entrée de jeu et sans aucune condition, une offre d'accès aux marchés totalement en franchise de droits et sans contingents à chaque groupe régional ACP.¹ C'est la raison pour laquelle Oxfam, tout comme d'autres ONG d'Europe et des pays ACP, a signé la campagne Arrêtez les APE (<http://www.stopepa.org>), afin de tenter de corriger l'approche actuellement adoptée par l'UE pour ces accords dont dépend largement l'avenir économique de l'Afrique sub-saharienne. Tout comme l'ensemble des autres groupes qui travaillent sur ce dossier, nous affirmons que nous nous opposerons vigoureusement à la poursuite des négociations tant que nous ne verrons pas de manière évidente comment les APE mettront en œuvre l'engagement pris par l'Accord de Cotonou de réduire la pauvreté et d'assurer le développement durable.

Scissions régionales

Tout d'abord, la Commission européenne prétend que les APE aboutiront au développement régional. Ce point est largement douteux. L'agglutination des pays les moins avancés (PMA) et de non PMA aux fins des négociations risque d'accroître les tensions régionales au lieu de promouvoir l'intégration régionale,



en raison des vastes disparités au niveau des coûts et des avantages des APE pour les différents pays d'un même groupe.

La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) est un exemple parfait de cet argument. Elle inclut le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, qui sont attachés de longue date à une collaboration économique plus étroite et sont en train de créer une union douanière et une monnaie unique, après avoir déjà établi un Parlement est-africain. En tant que PMA, l'Ouganda comme la Tanzanie possèdent déjà un accès en franchise de droits et sans contingents aux marchés de l'UE au titre de l'initiative *Tout sauf les armes*. Ainsi, le Kenya, seul non PMA du groupe de négociation, se retrouve dans une position de plus en plus isolée. Loin de faciliter l'intégration régionale, les négociations des APE alourdissent en réalité la tâche déjà difficile consistant à collaborer au sein de groupements existants, et pourraient donc contribuer à faire avorter ces processus fragiles, mais vitaux.

Pourquoi les APE ne devraient pas aborder les questions de Singapour

Venons-en ensuite aux questions de Singapour. L'analyse faite par Falkenberg des raisons pour lesquelles elles ont été rejetées à Cancun est erronée. En réalité, c'est parce qu'elles ne parvenaient pas à aborder la question qui touche réellement l'investissement et la concurrence dans les pays en développement : la nécessité d'une réglementation plus efficace. Pour cette même raison, ces questions ne devraient pas figurer dans les APE.

Joseph Stiglitz a dit que le fait d'imposer les questions de Singapour aux pays en développement aurait "presque sûrement pour effet d'entraver le développement".² Le gouvernement britannique déclare désormais qu'elles devraient être retirées des négociations des APE sauf sur demande spécifique de la part d'un groupement régional. L'Accord de Cotonou contient un engagement fort à l'adhésion aux politiques locales. Il parle de cadres de coopération et d'orientations adaptées aux circonstances individuelles de chaque pays, ainsi que de la promotion de la gestion nationale des réformes économiques et sociales. Il est difficile de voir comment cela est compatible avec les propositions de l'UE sur les questions de Singapour. De surcroît, à l'OMC et ailleurs, les pays ACP se sont opposés à l'inclusion des questions de Singapour dans le programme de Doha. Le groupe ACP déclare que ce point de désaccord avec l'UE est de "nature fondamentale."³

Voilà une position qu'il est difficile de concilier avec un engagement véritable de l'UE à ce que les pays ACP s'approprient les politiques locales. L'investissement est un exemple flagrant de la nature problématique des questions de Singapour. Comme l'a fait remarquer l'économiste de Cambridge Ha-Joon Chang, c'est l'aptitude de la Corée à fixer sa propre politique nationale en matière d'investissement – en insistant sur les avantages en amont et en aval, ou les retombées – qui a permis à ce pays de développer une économie de classe mondiale. Singapour et Taiwan ont bénéficié de procédés similaires. De tels instruments de politique générale seraient menacés dans un accord sur l'investissement.

L'ironie du sort veut que Falkenberg ait choisi l'exemple de la reconstruction de l'Europe après la guerre et le rôle joué par les capitaux privés pour illustrer les raisons pour lesquelles l'investissement devrait opérer selon des principes non discriminatoires. Mais c'est méconnaître le passé de l'Europe: tout comme les Etats-Unis, l'Europe a fortement soutenu ses industries nationales pendant qu'elles étaient en phase de croissance. Si l'investissement était négocié dans le cadre des APE sur une base 'non discriminatoire' comme le propose actuellement l'UE, les pays ACP perdraient tout droit similaire non seulement de protéger leurs industries, mais aussi, plus largement, de fixer leur propre politique industrielle. Bien qu'il soit vital d'encourager l'investissement en Afrique sub-saharienne, cela doit se faire d'une manière qui permette une réglementation qui maximise les avantages pour le pays hôte.

Non à la politique en matière de concurrence et de marchés publics

Falkenberg déclare que "les entreprises des pays en développement peuvent s'imposer sur les marchés avec au moins au tant de succès que celles des pays développés." Il est vrai que les pays en développement sont souvent et lourdement pénalisés par les cartels, mais il est peu probable que les propositions de Singapour relatives à la concurrence aient le moindre effet réel sauf si les entreprises sont soumises à une réglementation supranationale et si les autorités de la concurrence du pays d'origine s'engagent sérieusement à la faire respecter. En l'absence d'une telle réglementation, alors que certains pays en développement ont réussi leur épreuve de force contre le comportement

anti-concurrence de multinationales – à l'exemple du Zimbabwe à l'époque de la fusion proposée entre British American Tobacco et Rothmans – comme l'a fait remarquer un autre économiste de Cambridge, Ajit Singh, de nombreux pays pauvres auraient énormément de mal à prouver que les multinationales ont recours à des prix déloyaux, et a fortiori à prendre des mesures contre cette situation. En outre, de nombreux pays ACP ont des secteurs privés tellement réduits que le coût de l'application de nouvelles lois sur la concurrence serait souvent disproportionné par rapport à leurs avantages éventuels.

Les mêmes arguments valent pour les marchés publics. Comme ceux-ci représentent une large tranche du PIB pour bon nombre de pays en développement, ils deviennent un important instrument de politique générale. Dans le cadre des politiques industrielles nationales, il est vital que les gouvernements puissent être en mesure d'attribuer des marchés aux secteurs émergents de leur propre économie. Là encore, la réciprocité dans les marchés publics n'est possible qu'en théorie: il est extrêmement difficile d'imaginer qu'une société jamaïcaine puisse faire une percée dans les listes retenues pour les marchés publics britanniques.

APE: intérêts offensifs de l'Europe

Outre les questions de Singapour, il existe d'autres domaines où la Commission européenne cherche à gagner plus de terrain au niveau bilatéral qu'elle n'a pu en obtenir à l'OMC. L'UE défend âprement ses intérêts offensifs dans les négociations des APE, à l'encontre des souhaits explicites des pays ACP et sans aucun avantage clair pour le développement.

Droits de la propriété intellectuelle et services

Le premier centre d'intérêts porte sur les services. Le mandat de négociation de l'UE pour les APE est plus agressif que pour Cotonou et l'OMC, et stipule que les négociations sur les services devraient commencer dans tous les secteurs d'ici 2006 au plus tard. Cela va directement à l'encontre de la liste de base des négociations AGCS convenues à l'OMC. Falkenberg déclare: "Dans les services, nous devrions nous concentrer sur les besoins et les aspirations réels des régions APE respectives et construire une économie compétitive." Selon nous, ce n'est pas à cela que les APE aboutiront. Dans bien des cas, les pays ACP aspirent à ce que leurs services ne

soient pas libéralisés trop vite, et à ce qu'ils soient autorisés à protéger des services de base tels que les soins de santé. De plus, les pays ACP ont peu de capacités pour analyser ces questions et les négocier.

Non-réciprocité

Mais les APE vont au-delà de ce qui a été convenu à l'OMC sur un autre plan, plus fondamental. En exigeant la libéralisation réciproque, ils portent atteinte aux concepts de TSD et de non-réciprocité qui ont été acquis de haute lutte et qui sont intégrés à l'OMC depuis la déclaration ministérielle de Punta del Este. Ils battent également en brèche les recommandations récemment publiées par la Commission pour l'Afrique du Premier Ministre britannique, Tony Blair (voir liste de ressources en page 8 du présent numéro). Bien que les APE, en tant qu'accords issus de Cotonou, soient sensés être axés sur le développement, l'Europe semble refuser de voir qu'en différenciant entre les économies à des stades de maturité variables, il est essentiel d'aider les pays à parvenir à la croissance et à atténuer la pauvreté. Au lieu de cela, les APE vont réclamer l'ouverture réciproque des marchés dans un certain délai, qui tourne actuellement autour de 12 ans maximum.

Ne disposant pas des économies d'échelle des producteurs européens ni de l'accès aux technologies, les pays en développement ont peu de chances de pouvoir être compétitifs sur les prix ou sur la qualité, même si on leur donne 20 ans ou plus pour se moderniser et rattraper leurs homologues du Nord, et si on leur accorde des injections massives d'aide. Il est vrai que l'exposition à la concurrence pourrait les forcer à devenir plus compétitifs, mais il existe aussi un grand danger que cela ne les pousse à la faillite.

La libéralisation des marchés peut apporter des avantages économiques, mais comme le montre l'expérience de la Chine et de l'Inde, les politiques nationales qui stimulent la croissance économique revêtent une importance suprême. Sans elles, les avantages de la libéralisation sont discutables. Comme l'a avancé l'économiste de Harvard Dani Rodrik, il n'existe aucune preuve convaincante que la libéralisation du commerce aille toujours de pair avec une croissance économique subséquente. Si l'ouverture des marchés se produit, elle ne devrait pas être dictée par des calendriers fixés arbitrairement, mais selon les priorités de développement du pays concerné. Les pays en développement doivent également conserver le droit de

protéger certaines denrées alimentaires essentielles et certaines cultures de subsistance contre les engagements de libéralisation, dans le droit fil des propositions sur les produits spéciaux faites pour l'agriculture dans l'Accord cadre de juillet 2004 à l'OMC.

Les subventions déloyales de l'Europe

Il est encore plus manifestement déloyal de réclamer la libéralisation des agriculteurs africains quand on voit la protection ininterrompue dont jouissent les agriculteurs européens sous la forme de la Politique agricole commune (PAC). L'agriculteur moyen européen reçoit un soutien agricole qui représente 100 fois les revenus annuels moyens d'un paysan africain, son concurrent direct probable.

Le coût des APE

Pour que les APE soient réellement favorables au développement, ils devraient traiter des questions liées à l'absence de diversification des pays ACP. Au titre de Lomé, les exportations de l'Afrique sub-saharienne vers l'UE étaient dominées par les produits de base, les textiles et les vêtements. Si l'UE souhaitait sérieusement développer les capacités commerciales des pays ACP, en vue du développement, elle aborderait ces préoccupations dans le cadre des APE. En outre, pour qu'un APE aide les pays à se développer, il faudrait s'assurer que le coût de la libéralisation soit couvert par l'aide. Cette aide serait requise pour compenser les manques à gagner sous forme de pertes de recettes gouvernementales et de coûts liés à la réaffectation des ressources des producteurs déplacées par des intrants moins chers. Cet argent devrait également être déconnecté des négociations commerciales ou des conditionnalités de la politique économique. Bien qu'ayant promis que les APE s'accompagneraient d'une aide accrue, la Commission n'a pas réussi à clarifier d'où viendraient ces ressources. A l'heure actuelle, l'UE n'offre pas la moindre augmentation du niveau global des ressources du Fonds Européen de Développement attachées à Cotonou. Pire, alors que les pays ACP ont demandé que toute concession sur l'accès aux marchés n'intervienne qu'*après* qu'un relèvement des niveaux de l'assistance financière leur a permis d'aborder les contraintes en ce qui concerne l'offre, l'UE affirme avec insistance que les engagements sur l'accès aux marchés doivent intervenir parallèlement à toute composante relative au développement.

Solutions de rechange

A l'heure actuelle, il est difficile d'évaluer précisément quel sera l'impact des APE. Néanmoins, quel que soit leur aspect une fois les négociations terminées, l'UE a promis qu'une alternative sera proposée aux pays qui ne souhaitent pas signer d'APE. A ce jour, rien n'a été fait pour honorer cet engagement. La Commission déclare qu'elle préfère consacrer son énergie à garantir que les APE soient négociés aussi rapidement que possible. Toutefois, les positions de négociation des pays en développement ne peuvent être éclairées que s'ils savent précisément quelle est la solution de rechange. A défaut, ils négocient à l'aveuglette. Il existe toute une gamme d'autres options envisageables pour remplacer les APE. La plus viable pour l'instant est une réforme du Système généralisé de préférences (SGP): il n'est pas sans importance de relever qu'un des buts exprès du SGP est de mettre l'accent sur le développement économique et social durable. Néanmoins, les changements proposés pour le SGP actuel ne contiennent rien qui améliorerait son opportunité en tant que solution de remplacement à un APE.

En outre, les actuelles règles d'origine qui régissent l'utilisation du SGP sont indûment contraignantes. Il faudrait les simplifier pour réduire le fardeau bureaucratique qu'elles imposent aux exportateurs qui espèrent utiliser le SGP. Il faudrait également les assouplir pour permettre le cumul mondial, c'est-à-dire autoriser les pays à se procurer n'importe où dans le monde les intrants de marchandises, sans affecter leur statut d'exportateurs en franchise de droits. Quelle que soit la solution retenue, il est néanmoins essentiel qu'elle soit mise au point en consultation avec les pays ACP, et parallèlement à un APE considérablement amélioré. En outre, les règles de l'OMC sur les accords commerciaux régionaux doivent être révisées afin que les accords futurs n'insistent pas sur la réciprocité substantielle, ce qui éviterait d'avoir à discuter à chaque fois de solutions de rechange.

Notes

* Liz Stuart est conseillère en politique commerciale pour Oxfam au Royaume-Uni.

¹ www.dti.gov.uk/ewt/epas.pdf

² Stiglitz, J (2004), 'An Agenda for the Development Round of Trade Negotiations in the Aftermath of Cancún', Londres, Secrétariat du Commonwealth

³ Communiqué de presse des pays ACP accompagnant le rapport conjoint sur la phase tous-ACP – CE des négociations d'APE organisée en octobre 2003.

L'échange d'informations: un outil vital pour les négociations des APE

San Bilal et Vincent Roza, ECDPM

Alors que les six régions ACP sont toutes activement engagées dans la préparation et la réalisation de la négociation de leurs APE régionaux avec l'Union européenne (UE), de nombreuses inconnues demeurent quant aux formes possibles que pourraient prendre les APE, a fortiori quant à leur contenu spécifique, et donc à leur effet sur le développement.

Quels sont les éléments qui devraient figurer dans un APE, et quelles sont les mesures d'accompagnement requises pour qu'un APE stimule le développement? Bien que les réponses à ces questions puissent varier d'un pays et d'une région à l'autre, il est possible d'identifier de nombreux facteurs communs à l'ensemble des pays ACP. Dans cette quête d'APE optimaux, l'information est l'un des biens les plus rares. Alors que multiples activités sur les APE (réunions, conférences, études, etc.) sont en cours, l'information dispersée empêche de tirer pleinement profit de cette expérience vitale. Vu les graves contraintes de capacités dans tous les pays et régions ACP, y compris en termes d'expertise et de consultation, l'absence de coordination et de transparence pourrait s'avérer fatale pour bon nombre de pays ACP. En regroupant les informations essentielles, les sources Internet, à l'exemple du site actualisé acp-eu-trade.org, se proposent de remédier en partie à cette situation. Nombreuses sont les raisons pour améliorer et étendre l'accès à l'information et celles-ci ne font que croître en importance au fur et à mesure que les négociations des APE prennent de l'essor.

Un saut dans l'inconnu

Au cours de la première phase tous-ACP des négociations des APE, une attention considérable a été accordée aux principes des APE, à leur dimension de développement (ou à son absence) et à leur impact économique potentiel au sens large. Les pays ACP se sont plaints d'un soutien insuffisant à leur préparation, et de l'absence d'analyses portant sur les APE et leurs effets. Malgré leurs contraintes sévères en matière de capacités, ils ont engagé quelques études, régionales et nationales, souvent parrainées par l'Unité de gestion de programme (UGP) qui soutient la préparation des pays ACP à la négociation des APE. Malgré tout, les études réalisées, et les résultats des séminaires de restitution et de consultation, restent souvent confidentiels, au point que seul un petit nombre d'études sont dans le

domaine public. De ce fait, seuls quelques 'initiés' (fonctionnaires de haut niveau et experts) possèdent une vue d'ensemble appropriée de la somme des connaissances existant sur les APE.¹ Cela est d'autant plus regrettable que les négociations des APE, une fois achevées, sont destinées à transformer radicalement non seulement la relation économique entre les pays ACP et l'UE, mais aussi et surtout la situation économique des régions et pays ACP d'une manière (au moins en principe) favorable au développement. Plus l'information sera de qualité et accessible, plus la conscience des effets importants de ce changement de paradigme dans les relations ACP-UE et les orientations de politique souhaitables sera grande.

Négociations techniques

Après avoir défini la structure et le cadrage général des négociations commerciales régionales ACP-UE, l'année 2005 devrait donner le coup d'envoi à des pourparlers touchant davantage au fond des dossiers, tant au contenu des APE qu'aux caractéristiques spécifiques des mesures de développement qui les accompagnent. Pour aboutir à un résultat axé sur le développement, les négociateurs commerciaux des deux parties devront examiner soigneusement l'impact de chacune de leurs propositions. La plupart des régions ont déjà commencé leur préparation technique. Toutefois, les moyens sont limités et les progrès sont lents. Cela tient notamment à la mobilisation insuffisante de l'expertise locale, mais aussi à l'insuffisance des mécanismes de soutien pour faciliter la préparation des régions et pays ACP, en raison des préoccupations de procédure ou des contraintes d'organisation. Autre raison, plus importante encore, peut-être: au-delà de la rhétorique générale, l'élan politique est souvent limité, et il n'existe souvent pas de réel sentiment d'urgence au niveau national.

Efforts non coordonnés

Le domaine commercial reste dominé par le Programme de développement de Doha

(PDD), à juste titre d'ailleurs. Toutefois, l'efficacité de nombreux pays ACP est considérablement limitée par leur incapacité à traduire leurs objectifs en terme de commerce et de développement en positions politiques spécifiques devant être poursuivies de manière cohérente et complémentaire entre les fora de l'OMC et des APE. Aussi, le travail technique détaillé sur les APE est généralement déconnecté d'un programme de politique commerciale plus large et est souvent mené de manière *ad hoc*, sans coordination ou presque avec les autres pays et organisations régionales négociant conjointement l'APE régional. Cette absence de coordination est aggravée par le partage insuffisant d'informations (notamment méthodologies, mandats, résultats, enseignements, etc.) entre pays d'une même région. Il s'ensuit que l'information technique reste dispersée et que l'accès aux expériences régionales et nationales est souvent limité.

Dans le même temps, les instances régionales sont devenues les chefs de file de la coordination de la préparation technique aux APE. Ce sont elles et leurs consultants qui souvent réalisent le travail technique régional, et rare est la contribution des pays membres (par manque de capacités, d'intérêt ou de consultation). En outre, les résultats ont tendance à être insuffisamment diffusés au-delà des principaux représentants nationaux impliqués dans les structures régionales de négociation et de consultation. De ce fait, alors que les informations générales sur les APE sont déjà souvent insuffisamment disponibles, l'accès aux informations spécifiques telles que les études techniques est encore plus restreint, ce qui creuse encore davantage le fossé entre les capacités régionales de la Commission européenne (CE) et celles des pays ACP. Au-delà de cercles restreints, peu de fonctionnaires, sans même parler des acteurs non étatiques (ANE), ont connaissance des études techniques ou y ont accès.

Coopération insuffisante

La coopération entre régions ACP reste marginale. La première phase sous-ACP des négociations des APE n'a pas entraîné de résultats substantiels et peu de pays ont progressé dans leur préparation aux questions techniques d'intérêt commun. Ils n'ont pas réussi à saisir l'occasion de générer un élan à travers l'ensemble du groupe ACP pour échanger des avis, partager des informations et identifier des positions communes. Pressée d'entamer des négociations avec les régions ACP, la CE n'a pas semblé encourager vigoureusement un processus de préparation commune de l'ensemble des pays ACP. Lorsque les négociations régionales ont commencé en octobre 2003, toutes les régions ont semblé plus soucieuses d'engager leur propre processus régional que de faire pression en faveur d'une forte coopération au sein du groupe ACP. Néanmoins, au bout de quelques mois, certaines régions semblent s'être rapprochées, conscientes des synergies potentielles qui peuvent être dégagées par l'échange d'informations sur leurs processus d'APE respectifs. Fonctionnaires et experts des régions ACP semblent avoir initié de nouveaux types informels d'échanges techniques et de réunions, y compris par-delà les continents.² De tels échanges se déroulent toutefois essentiellement sur une base *ad hoc* et surtout confidentielle, confinés aux principaux fonctionnaires et experts. La communauté au sens large des décideurs politiques, des diplomates, des experts et des représentants du secteur privé et de la société civile a peu accès au travail technique réalisé au niveau national, régional et au niveau de l'ensemble des pays ACP.

Les pays ACP ne peuvent pas se permettre de gaspiller des capacités

Alors, que faire? Après tout, les négociations commerciales se déroulent généralement à huis clos. Pourquoi ce besoin soudain de transparence? La réponse est double. Tout d'abord, tous les pays et régions ACP souffrent de ressources extrêmement limitées, alors même que la tâche à accomplir est énorme: les APE peuvent avoir de profondes incidences sur les économies des pays ACP et leur développement; les négociations des APE couvrent une vaste gamme de questions (questions traditionnelles de marché, questions liées au commerce, sans oublier les considérations relatives au développement); Enfin, il existe un fort contraste entre la CE et les pays ACP en termes de compétence, de capacités techniques, de ressources et d'expérience pour mener ces négociations. Dans ces

conditions, les pays ACP devraient mobiliser aussi efficacement que possible les capacités limitées dont ils disposent pour ces négociations. L'identification de synergies entre pays et régions, y compris par l'échange d'informations, devient alors un instrument critique pour traiter le programme sophistiqué des APE.

Les APE ne sont pas un club fermé

Ensuite et surtout, l'ampleur de ces négociations et leurs vastes incidences sur les économies locales suffisent à exiger une large implication de la société dans son ensemble ainsi qu'un examen attentif de la part du public. Les informations sur les objectifs, le cadre, le calendrier, mais aussi le contenu technique des négociations doivent être partagées avec tous les acteurs intéressés. Il s'agit là d'une condition *sine qua non* pour les consulter et les faire participer utilement au développement de leur pays. D'ailleurs, les négociateurs commerciaux et les fonctionnaires devraient s'inspirer de l'expérience pratique et des connaissances du secteur privé et des autres ANE, qui sont souvent la meilleure source pour ce qui concerne les informations commerciales, y compris pour identifier les obstacles concrets aux échanges et aux productions. La nécessité d'une analyse et d'une évaluation saines des options politiques devrait également servir à inciter davantage à la transparence quant au processus de prise de décisions de politique générale. En donnant accès aux documents officiels publics et en faisant un point fréquent et approfondi des négociations, on peut soutenir considérablement les efforts tant des universitaires que des représentants de la société civile.

Des excès de la confidentialité

Trop souvent, les fonctionnaires commerciaux et les diplomates se retranchent derrière le principe de confidentialité. Celle-ci est parfois nécessaire pour la bonne conduite des négociations, notamment sur la tactique de négociation et les positions stratégiques. Néanmoins, la valeur de la rétention d'information doit toujours être évaluée par rapport aux retombées positives potentielles que peut apporter une information accrue. Trop souvent, l'information est perçue comme un élément de pouvoir; la confidentialité est alors simplement un instrument politique permettant de donner davantage de poids au porteur de l'information. Dans d'autres cas, c'est l'absence d'effort concerté qui est responsable: trop peu d'attention étant accordée à la communication, ou bien l'échange

d'informations se faisant à travers des procédures trop lourdes.

Les avantages de la transparence

Une confidentialité superflue est un grand obstacle à la conduite réussie des négociations, susceptible de gravement limiter sa légitimité et son efficacité. C'est toujours le cas au niveau national. C'est encore plus vrai lorsque les négociations sont menées au niveau régional, où les pays doivent coopérer et aboutir à une position commune. L'absence de transparence *de facto* réduit également la cohésion du groupe ACP. En encourageant de manière plus systématique un échange transparent d'informations et d'expériences, les pays et régions ACP non seulement éviteront de répéter inutilement les mêmes efforts et les mêmes erreurs aux conséquences potentiellement graves, mais accroîtront également la légitimité de la conclusion de leur nouveau 'partenariat' économique avec l'UE.

Les bienfaits de la transparence: www.acp-eu-trade.org

Le site Internet actualisé www.acp-eu-trade.org permet d'accéder librement à toute information publiquement disponible en anglais et en français sur les questions commerciales ACP-UE. Vous y trouverez en particulier:

- Une **bibliothèque en ligne** exhaustive donnant accès à la documentation la plus récente (études, rapports, communications officielles, etc.)

- Une **section 'actualités'** offrant des mises à jour régulières sur le statut des négociations..

- Une **base de données d'experts** libre d'accès vous permettant d'identifier les experts disponibles dans les domaines pertinents pour les négociations des APE. (L'enregistrement pour les responsables intéressés chargés du commerce et du développement est libre).

- Une **base de données de liens** identifiant les sites Internet les plus pertinents.

- Un **glossaire** des termes techniques usités dans les milieux commerciaux ACP-UE.

Ce site non partisan est une initiative indépendante de l'ECDDP et du réseau UE-PMA, avec le soutien de l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF) et du Ministère britannique du développement international (DFID).

Toute suggestion de documents, de sites ou d'événements pertinents doit être soumis à acpeutrade@ecdpm.org.

notes

¹ De nombreux sites Internet fournissent des informations sur les négociations des APE tels que www.acp-eu-trade.org (voir aussi sa page Liens); www.epawatch.net; et www.cta.int..

² Par ex., voir Rencontres commerciales sous www.ecddpm.org.

Mise à jour sur les négociations APE

Melissa Julian, ECDPM

Etablir le fondement à partir duquel il sera possible d'atteindre les objectifs de développement des APE

La plupart des régions ACP ont commencé (ou sont sur le point de commencer) les négociations et discussions techniques visant à déterminer les politiques, les instruments et le soutien au renforcement des capacités nécessaires pour les APE. A condition d'être convenablement conçus et mis en œuvre, les APE pourraient avoir une incidence positive sur le développement des pays ACP. A ce titre, les pays ACP, l'UE et les autres acteurs non étatiques évalueront les propositions des négociateurs ainsi que leurs réactions à ces négociations à la lumière des objectifs de développement fondamentaux des APE.

Malgré leurs contraintes en matière de capacités, quelles propositions les pays ACP vont-ils mettre sur la table des négociations? S'appuieront-ils sur des objectifs de développement nationaux bien définis, une véritable évaluation de l'impact potentiel des APE sur ceux-ci et une stratégie de négociation sophistiquée pour les atteindre? Iront-ils jusqu'à identifier les coûts spécifiques liés aux APE et à inclure des propositions spécifiques portant sur la manière dont l'UE peut soutenir les pays ACP? Comment les pays ACP et le groupe dans son ensemble gèreront-ils les contraintes de capacité nationales et régionales ainsi que le délai apparemment fixé à fin 2007 pour conclure les APE?

Toute l'attention se portera sur la réponse que donnera la Commission européenne (CE) aux propositions de l'ACP. Aux plus hauts niveaux, la CE ne cesse d'affirmer l'objectif central du développement poursuivi par les APE, et de déclarer qu'elle est prête à se montrer flexible pour permettre à l'ACP de définir des dispositions commerciales et des besoins de soutien, tout en promettant de garantir la cohérence dans les politiques et règles de l'UE et de l'OMC afin que celles-ci se déploient dans l'intérêt des pays de l'ACP.¹ La réaction spécifique de la CE aux propositions de l'ACP se mesurera à l'aune de ces déclarations. La DG Commerce veillera-t-elle à ce que cette réponse se fonde sur de saines évaluations de développement, et fera-t-elle des concessions ou apportera-t-elle des changements aux règles des APE ou de l'OMC si nécessaire? Veillera-t-elle

à ce que d'autres parties de la Commission et des Etats membres de l'UE bougent avec la même urgence en tant que négociateurs commerciaux vis-à-vis du délai de fin 2007 pour garantir les changements nécessaires à apporter aux politiques ainsi que la fourniture rapide et efficace du soutien permettant d'accroître la production/la compétitivité? Que ces questions soient traitées à l'intérieur des négociations formelles des APE ou en dehors, elles détermineront le succès des APE sur le plan du développement.

Dans une évolution encourageante, le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, Louis Michel, a récemment convaincu les Etats membres de l'UE d'au moins maintenir le niveau actuel de financement de l'ACP dans la prochaine enveloppe financière. Il pourrait utilement continuer à insister auprès des Etats membres de l'UE pour qu'ils versent un montant final approprié tenant compte des besoins identifiés par les APE. La CE révisera son règlement financier cette année, ce qui donnera l'occasion de créer les conditions d'une meilleure mise en œuvre du financement de l'UE sur la prochaine période financière (2007-2013). EuropeAid pourrait également plaider en faveur de modifications des règles afin de permettre d'accorder à temps un soutien aux APE. Jusqu'ici, les contraintes de temps et de capacités ont trop souvent poussé l'ACP à faire des propositions insuffisamment élaborées qui n'identifiaient pas de mesures spécifiques garantissant que les APE deviennent réellement des instruments de développement. Comment la CE garantira-t-elle de fournir un soutien aux capacités en urgence et dans les délais utiles? Et vu le programme chargé, serait-il nécessaire de disposer de plus de temps? Certaines idées novatrices qui méritent un examen sérieux de la part de l'UE ont été suggérées sur la manière de traiter de la contrainte d'expiration des délais pour la dérogation à l'OMC, fixée à la fin de 2007. Ainsi, la région Pacifique a proposé une approche passant par une série d'accords APE subsidiaires, visant à assurer la compatibilité avec l'OMC et à donner suffisamment de temps et de soutien pour renforcer les capacités d'intégration régionale.

Certaines de ces questions ont été discutées lors d'un atelier destiné aux ambassadeurs de l'ACP à Bruxelles/

Genève et aux négociateurs des six régions, qui s'est tenu à Bruxelles en février sous le parrainage du PNUD et du Secrétariat de l'ACP, ainsi que, séparément, lors d'une consultation de la société civile faite par la DG Commerce en mars. Ces réunions ont permis de précieux échanges de vues avec les représentants de la société civile, y compris de la campagne Stop APE. L'ECDPM a également organisé une réunion informelle des régions de l'ACP.²

La CE est soumise à de plus fortes pressions des Etats membres de l'UE afin que les objectifs de développement des APE soient effectivement réalisés. Ainsi en mars, le gouvernement britannique a publiquement appelé à ce que les APE soient conçus de sorte à permettre le développement durable des ACP, leur croissance économique et une réduction de la pauvreté, remettant en question les positions de négociation de l'UE dans plusieurs domaines. Cette déclaration officielle repose en grande partie sur les recommandations du rapport sur le commerce et les APE de la Commission du Royaume Uni pour l'Afrique.³ Elle demande, entre autres, à ce que l'UE s'assure que l'ACP puisse prendre ses propres décisions quant à la période, vitesse, séquence et étendue en termes de produits de l'ouverture des marchés.

Afrique centrale

Les négociateurs d'Afrique centrale et de la CE sont en train de se préparer aux premières réunions conjointes des Groupes techniques de négociation sur les procédures douanières, la facilitation des échanges et la protection des frontières, les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS); ainsi qu'à la réunion de la Task force de préparation régionale (TFPR) qui doit se tenir du 21 au 23 mars à Libreville, Gabon.

Afrique de l'Ouest

La première réunion conjointe au niveau des hauts fonctionnaires a eu lieu à Bruxelles du 1^{er} au 3 février. Les deux parties ont convenu de créer des Groupes techniques de négociation sur l'union douanière et la facilitation des échanges, la normalisation et les mesures SPS, les questions liées au commerce, et les services et les investissements. Elles ont également décidé du principe de la création d'un cinquième groupe de négociation chargé d'examiner les secteurs de production, mais dont les objectifs précis devront

encore être discutés plus en détails. L'Afrique de l'Ouest, comme l'Afrique centrale, aimerait que les questions relatives au soutien au renforcement des capacités de production et de la compétitivité soient incluses dans la partie formelle des négociations des APE. La CE concède qu'il peut y avoir une analyse sectorielle pour les produits dans le cadre de négociation des APE, mais estime que les discussions sur le soutien au renforcement des capacités sont du ressort de la TFPR. Le projet de cadre indicatif d'un rapport sur l'état de l'intégration régionale et sur le cadre de référence pour l'APE a également été un des principaux points saillants de la discussion lors de cette réunion. L'Afrique de l'Ouest a proposé des révisions à la proposition de projet initiale émanant de la CE d'inclure des chapitres pour mobiliser les ressources destinées à des mesures en vue de renforcer la coopération, les capacités de production et les secteurs économiques. La CE a maintenu que l'APE devrait être axé uniquement sur les aspects du commerce, et que les aspects relatifs à l'amélioration de la compétitivité et au soutien au renforcement des capacités devraient être traités par les autres instruments de Cotonou dont devrait discuter la TFPR, même si certaines modalités pourraient être trouvées pour mentionner ces questions dans le rapport cadre de l'APE. Les discussions sur ce point ainsi que sur le projet de cadre se poursuivront à la prochaine réunion des hauts fonctionnaires prévue pour juin-juillet.

Les fonctionnaires ont également convenu d'un projet de plan de travail pour les négociations en 2005. Les négociateurs de l'Afrique de l'Ouest et de la CE se préparent actuellement aux premières réunions conjointes des Groupes techniques de négociation sur les procédures douanières, la facilitation des échanges et la protection des frontières ainsi que sur les OTC et les mesures SPS, qui doivent se tenir du 17 au 19 mars à Abuja.

Communauté de développement de l'Afrique australe

La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et les négociateurs de la CE se préparent actuellement aux premières réunions conjointes du Groupe technique de négociation sur les OTC et les mesures SPS, qui doivent se tenir à Gaborone du 16 au 18 mars. Les négociateurs examineront également un projet de cadre indicatif d'un rapport sur l'état de l'intégration régionale et le cadre de référence pour l'APE. La TFPR se réunira le 21 avril en Angola juste avant une réunion des hauts fonctionnaires.

Afrique orientale et australe (AOA)

Les pays de l'Afrique orientale et australe (AOA) sont en train de préparer une structure sommaire de leur offre à l'UE qui sera discutée à la réunion de juin du Forum régional de négociation de l'AOA. Elle inclura des propositions spécifiques pour faire prendre en charge par la CE le coût de la mise en œuvre des APE et l'élimination des contraintes en ce qui concerne l'offre sur la base d'une analyse des effets de la réduction des droits de douane des APE sur les recettes et la compétitivité des industries nationales dans la région.

Caraïbes

Le Commissaire de la CE au Commerce, Peter Mandelson, a rencontré les Ministres du Commerce des Caraïbes en Guyana en janvier, et a clairement indiqué que l'Europe acceptait que de nouveaux progrès dans la libéralisation mondiale du commerce soient axés sur le développement et se devait de reconnaître les conditions de développement 'distinctives' de chaque pays en développement. Il a suggéré qu'un "mécanisme de révision" soit mis en place pour assurer un examen constant des négociations des APE afin de garantir que les aspects de développement restent au premier plan.⁴ En privé, les représentants des Caraïbes ont relevé que pour que ce mécanisme soit un outil efficace liant les APE au développement, il devrait être chargé de mobiliser tous les instruments de développement de Cotonou et de les exploiter afin que les APE puissent efficacement concrétiser l'objectif premier d'éradication de la pauvreté, et ne soient pas limités uniquement à la fourniture d'une aide technique liée au commerce. Trois réunions du Groupe de travail technique sont envisagées dans le trimestre à venir, à savoir sur les services et les investissements, les questions liées au commerce et les règles d'origine. En outre, le Conseil paritaire CARICOM-République dominicaine devrait se réunir fin mars pour aborder les domaines de mise en œuvre restants pour l'ALE et le lancement des négociations portant sur les "questions en suspens" de l'Accord.

Pacifique

Les fonctionnaires techniques de la CE et des pays ACP du Pacifique ont tenu une réunion à Port Moresby, Papouasie Nouvelle Guinée, les 10 et 11 mars pour discuter du principe et des objectifs des négociations des APE ainsi que de l'état de l'intégration régionale. Une réunion au niveau ministériel de l'Equipe régionale de négociation Pacifique ACP (ERN) s'est tenue à Fidji en janvier, précédée par une réunion du Groupe consultatif d'experts du commerce (GCEC) au niveau technique.

L'ERN a examiné des études sur un Accord de partenariat multilatéral sur les pêcheries et sur un éventuel Accord de partenariat pour le tourisme. Il a également examiné un projet d'étude régionale sur les investissements et un éventuel Accord Plus sur la promotion et la protection des investissements, destiné à être inclus dans un APE du Pacifique. L'ERN a examiné le mandat des Groupes de négociation (GN) pour les négociations des APE ainsi que la composition des GN pour les sept secteurs prioritaires identifiés et avalisés par les Etats du Pacifique de l'ACP (EPACP) en Septembre 2004. Les porte-parole ministériels titulaires et suppléants ont été désignés et la prochaine réunion, suite à de plus amples consultations avec des EPACP individuels, décidera de la composition des divers GN et des négociateurs chefs de file pour chaque GN. L'ERN a également étudié l'ordre possible de négociation sur les secteurs prioritaires pour les négociations des APE régionaux proposé par le GCEC.

notes

¹ <http://trade-info.cec.eu.int>

² www.undp.org et www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/vwNavNumbers/2.2

³ Economic Partnership Agreements: Making EPAs Deliver for Development, UK Department of Trade and Industry, 22 March 2005 <http://www.dti.gov.uk/> et "Our Common Interest"-Report of the Commission for Africa <http://213.225.140.43/english/report/thereport/cfafullreport.pdf>

⁴ <http://europa.eu.int>

Eclairage sur les Négociations

Publié par

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



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



Rédaction:

- Christophe Bellmann, Ricardo Meléndez-Ortiz and Yvonne Apea: ICTSD
- Sanoussi Bilal, Sophie Houée: ECDPM

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

Calendrier		Publications
OMC		
11 Avril	Groupe de négociation sur les règles à l'OMC	For richer or poorer: Transforming economic partnership agreements between Europe and Africa , Christian Aid, forthcoming April 2005, www.christianaid.org.uk
13 Avril	Groupe de négociation sur les règles à l'OMC	International Trade Negotiations, Regional Integration and South-South Trade, Especially in Commodities , UNCTAD, 18 March 2005, http://www.unctad.org/en/docs/ditctncdmisc20043_en.pdf
13 Avril	Groupe de négociation sur l'agriculture	
18 Avril	Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances	Our Common Interest: Report of the Blair Commission on Africa , 11 March 2005 http://www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html
19 Avril	Committee on Agriculture - Special Session	
20 Avril	L'Organe de règlement des différends	Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreement by Stephen Karingi et al., UNECA, March 2005, www.uneca.org
20-22 Avril	Symposium public annuel	
25-26 Avril	Groupe de négociation sur l'accès aux marchés	GSP reform: a long-term strategy (with special reference to the ACP) by Chris Stevens and Jane Kennan, Report for DFID, February 2005. www.acp-eu-trade.org
27-28 Avril	Groupe de négociation sur l'accès aux marchés	
28-29 Avril	Groupe de négociation sur l'accès aux marchés	Le concept "pays frontière" ou l'intégration de proximité , par la CEDEAO, janvier 2005. http://www.afriquefrontieres.org/upload/pdf/agenda/memorandum.pdf
28-29 Avril	Services Symposium	
28 Avril	Le Sous-Comité du coton	La filière coton en Afrique : aspects relatifs au développement, Information du CAD - OCDE , 28 janvier 2005, http://www.oecd.org/document/55/0,2340,fr_2649_33721_34355753_1_1_1_1,00.html
29 Avril	Comité directeur du Cadre intégré	
29 Avril	Groupe de négociation sur l'accès aux marchés	The European Commission outlines its support to ACP Sugar Protocol countries , 24 January 2005. http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr240105_en.htm
<i>Toutes les réunions de l'OMC ont lieu à Genève. Veuillez prendre contact avec le Secrétariat pour confirmation des dates. (disponible également sur www.ictsd.org/cal)</i>		A Preference Erosion Compensation Fund - A new proposal to protect countries from the negative effects of trade liberalization by Sheila Page, ODI Opinions, January 2005, http://www.odi.org.uk/publications/opinions/35_preference_erosion_jan05.pdf
ACP-UE		
18-21 Avril	9ème session de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (Mali)	Developing country proposals for the liberalization of movements of natural service suppliers . By L. Alan Winters. Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, January 2005 http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T8.pdf
9-11 Mai	81ème session du Conseil des Ministres ACP (Bruxelles)	
11-17 Mai	Africa Union Trade Ministerial (Cairo)	Risks and rewards of regional trading arrangements in Africa: EPAs between the EU and SSA , By Lawrence E. Hinkle and Richard S. Newfarmer. World Bank Conference Paper. 7 January 2005 http://siteresources.worldbank.org
<i>A défaut d'indication, les réunions se tiennent à Bruxelles Secretariat ACP: tél: + (32 2) 743 06 00, fax: 735 55 73, e-mail: info@acpsec.org, Internet: http://www.acpsec.org/</i>		Resource Book on TRIPS and Development . By the UNCTAD-ICTSD Project on Intellectual Property Rights (IPRs) and Sustainable Development, 2005. http://www.iprsonline.org/unctadictsd/ResourceBookIndex.htm
Autres Evenements		
22 April	"WTO Compatibility and the Economic Partnership Agreements: Coherence for an ACP development agenda" - ICTSD, ECDPM and Christian Aid meeting. Room C1, World Meteorological Organization (WMO), Geneva. 11:30hrs - 15:30hrs	Pourquoi L'approche Des Négociations Commerciales Régionales Adoptée par L'UE est mauvaise pour le développement , par CONCORD - Groupe de Travail Cotonou, 2004 http://www.epawatch

