

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA

P. O. Box 3243

Telephone: 517 700

Fax: 517844

AU-RECS/CC5 (a)

**Relations UA-CER
Comité de Coordination
Troisième Réunion
26 janvier 2005
Abuja, Nigéria**

**RAPPORT D'ACTIVITES SUR LES NEGOCIATIONS DES ACCORDS
DE PARTENARIAT ECONOMIQUE (APE)**

INTRODUCTION

1. Le principal objectif de la coopération entre les pays ACP et l'UE, conformément à l'Accord de partenariat de Cotonou, est de réaliser le développement durable, l'éradication de la pauvreté et l'intégration harmonieuse et progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Pour permettre aux APE de jouer leur rôle d'outils de réalisation de ce principal objectif, les parties ont convenu que les nouveaux accords de commerce devraient être orientés vers le développement et se fonder certains principes clés, notamment le renforcement et l'élaboration de la coopération régionale et des initiatives dans les pays ACP. Les APE doivent être compatibles avec les règles de l'OMC et remplacer les préférences commerciales non réciproques qui sont à la base du commerce entre les pays ACP et l'UE et de la coopération économique conformément aux accords de Lomé (1975-2000)

REGLES DU JEU

2. Les négociations des APE sont structurées en trois phases : la première phase des négociations au niveau de tous les pays ACP et au niveau régional. Les négociations qui ont débuté le 27 novembre 2002 se sont achevées le 2 octobre 2003 sans qu'un accord formel soit signé entre les pays ACP et l'UE sur les questions intersectorielles d'intérêt commun pour les pays ACP, mais avec l'adoption d'un document qui servira de « référence » pour la deuxième phase des négociations. Ces questions sont classées en six catégories, notamment la dimension juridique, l'élaboration des APE, l'agriculture et la pêche, les services, l'accès au marché, les questions commerciales.

3. La deuxième phase des négociations des APE au niveau régional a été lancée au début du mois d'octobre 2003 avec le lancement des négociations des APE entre les groupes régionaux des pays de l'Afrique centrale et de l'Ouest et l'UE à Brazzaville et Cotonou respectivement. Le groupe des pays de l'Afrique orientale et australe (ESA) a lancé ses propres négociations avec l'UE à l'Ile Maurice en février 2004, alors que les huit Etats membres de la SADC (dont l'Afrique du Sud en sa qualité d'observateur) ont lancé leurs négociations avec l'UE le 8 juillet 2004 à Gaborone, Botswana. A cette date, 48 pays africains au total (dont l'Afrique du Sud en sa qualité d'observateur) se sont regroupés en quatre régions ou groupes géographiques dans le but d'ouvrir des négociations avec l'UE.

4. Ces quatre régions sont : l'Afrique centrale avec la CEMAC, l'Afrique de l'Ouest avec la CEDEAO et l'Ile Maurice, l'Afrique orientale et australe (ESA) et la SADC. Le groupe de négociations régional pour l'Afrique centrale s'est formé autour de l'organisation régionale existante, la CEMAC, qui a acquis le statut d'une union douanière avec un tarif externe commun. Les Etats membres de la CEMAC

sont le Cameroun, la République Centrafricaine, le Tchad, la République du Congo, le Gabon et la Guinée Equatoriale, rejoints par Sao Tomé et Principe dans le cadre d'un accord de libre-échange avec la CEMAC. En Afrique de l'Ouest, l'organisation régionale existante, la CEDEAO composée de 15 Etats membres réunis dans le cadre d'un accord de libre-échange, constitue le groupe de négociations des APE et comprend les pays suivants : le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Libéria, le Nigeria, Sierra Leone, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, les huit derniers pays étant aussi membres de l'UEMOA qui est une union douanière. Les pays de l'Afrique de l'orientale et australe se sont organisés en deux groupes de négociation : le groupe des pays de l'Afrique orientale et australe (ESA) et le groupe des pays de la SADC. Le groupe de l'ESA comprend les pays suivants : le Burundi, les Comores, la République Démocratique du Congo, Djibouti, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. La base de ce groupe est le COMESA.

5. Les activités de la deuxième phase des négociations se sont confinées en grande partie à la création des structures de négociation, à la préparation des missions et des directives relatives aux négociations, au renforcement des capacités d'analyse et de négociation et à la définition des priorités et des documents d'orientation pour les négociations. Au niveau de la région d'Afrique centrale, le document d'orientation pour les négociations a été signé à Bruxelles en juillet 2004. Ce document définit les principes et les objectifs des APE, l'organisation et la structure des négociations, détermine un programme de travail indicatif et un programme provisoire et prévoit la création d'un groupe de travail préparatoire régional. La première réunion technique s'est tenue à Douala, Cameroun, le 10 septembre 2004, réunion au cours de laquelle les procédures de travail pour les différents organes de négociation ont été spécifiées. Les discussions portaient sur les méthodes de travail des groupes techniques spécialisés sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce, et la facilitation du commerce. La réunion a aussi examiné le document régional indicatif et ses relations avec le programme national indicatif. Par conséquent, des recommandations ont été formulées pour l'élaboration d'un plan d'action et d'une liste d'études à mener. Le programme de travail pour 2005 comprendra à la fois la création d'un marché régional et l'élaboration d'un cadre de référence pour les engagements bilatéraux en ce qui concerne toutes les mesures commerciales. Le travail technique doit être entrepris sur toutes les questions relatives au commerce, en particulier la concurrence, les droits de propriété intellectuelle et les investissements, ainsi que sur le commerce des services. Une réunion ministérielle est prévue pour la deuxième moitié de 2005 en vue d'examiner le progrès enregistré dans le processus de création d'un véritable marché régional en Afrique centrale et de donner des directives pour la deuxième phase des négociations sur le plan et le contenu du projet d'accord. La troisième phase des négociations débutera en

septembre 2006 et couvrira le domaine de la libéralisation réciproque, notamment les engagements pris pour l'accès au marché.

6. Le document d'orientation de la région d'Afrique de l'Ouest a été adopté par les ministres des pays de cette région le 4 août 2004, et ce par un échange de lettres. Ce document a été élaboré comme programme de travail indicatif du RPTF et rappelle les priorités d'intégration de la région. La première réunion technique s'est tenue à Abuja, Nigeria, les 21 et 22 septembre 2004 et les négociations ont été structurées autour de trois groupes techniques : le premier groupe s'occupe des questions d'intégration régionale du marché africain (zone de libre-échange, union douanière, facilitation commerciale, mesures sanitaires et phytosanitaires et obstacles techniques au commerce) ; le deuxième groupe couvre les questions relatives au commerce (concurrence, investissement et droits de propriété intellectuelle) et le troisième groupe a en charge les questions se rapportant au commerce de services. La première phase des négociations portera sur les progrès enregistrés en Afrique de l'Ouest et aura pour mission de définir les objectifs globaux à réaliser dans les négociations des APE conformément aux mesures commerciales et aux mesures d'appui nécessaires. La deuxième phase des négociations examinera le plan de l'accord et la troisième phase qui se déroulera en septembre 2006 portera sur la libéralisation réciproque, notamment les engagements relatifs à l'accès au marché. Il est prévu la tenue d'une réunion ministérielle avant la fin de 2005.

7. Le document d'orientation pour la région d'Afrique orientale et australe (ESA) qui présente les détails, les objectifs, la structure et les domaines de priorité en ce qui concerne les négociations, a été adopté lors du lancement des négociations en février 2004. Les structures nationales et régionales pour les négociations sont mises en place. Les trois priorités identifiées ensemble pour être examinées à court terme se rapportent à un accord cadre régional sur la pêche couvrant le commerce et les règles d'origine et principes des accords sur l'accès ; aux questions de développement, notamment les contraintes qui pèsent sur l'offre, le coût de l'ajustement à court terme, l'évolution du marché et « la boîte à outil » pour l'intégration régionale ; et aux questions relatives à l'accès au marché (règles d'origine, tarifs, et mesures sanitaires et phytosanitaires). Les termes de référence pour les mesures sanitaires et phytosanitaires ont été adoptés. La dernière réunion entre les responsables de l'UE et de l'ESA s'est tenue en novembre 2004.

8. Le document d'orientation conjoint pour l'UE et la SADC a été adopté le 8 juillet 2004 à Windhoek, Namibie. Il définit les objectifs et principes, les structures et les phases des négociations, et prévoit la création du RPTF. Au cours de la première phase de négociations au niveau ministériel, les pays de la SADC ont souligné la nécessité de simplifier les règles d'origine et de s'assurer que les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'UE n'ont pas d'impact négatif sur leurs exportations. La période suivante de juillet à décembre 2004 a été employée en

priorité à la mise en œuvre et les travaux préparatoires, les négociations de fond débuteront à partir de janvier 2005 et porteront sur l'accès au marché pour les produits agricoles et non agricoles, et la pêche, le commerce des services, la coopération en matière de développement, d'autres questions relatives au commerce et les dispositions législatives. L'intégration des pays de la SADC doit être consolidée dans tous ces domaines et progressivement, des relations commerciales réciproques entre ces pays et l'UE seront définies ; la dernière phase portera sur la finalisation de l'accord à signer en décembre 2007.

LES GRANDES PREOCCUPATIONS

9. L'Afrique a de nombreuses préoccupations concernant les négociations des APE entre les CER/groupes africains de négociation et l'UE, à savoir :

- i) Les APE actuellement négociées avec l'UE doit servir d'instrument pour la promotion d'un développement rapide et durable, l'éradication de la pauvreté et l'intégration harmonieuse et progressive de l'Afrique dans l'économie mondiale conformément au CPA. Il faudrait pour cela tirer des leçons de l'expérience de la coopération économique définie dans le cadre de la Convention de Lomé, et dans le cadre des APE, une attention particulière devrait être portée au renforcement des capacités et à l'élimination des obstacles à la production, à l'approvisionnement et au commerce qui empêchent les pays africains de tirer le maximum de bénéfices des préférences commerciales prévus par la Convention de Lomé.
- ii) Les APE doivent être compatibles avec les aspirations et la vision de nos dirigeants pour une Afrique forte, unie et intégrée tel que prévu dans l'Acte constitutif de l'Union africaine. A cet égard, ces accords doivent contribuer à renforcer le processus d'intégration du continent et à l'approfondir par le renforcement des CER qui sont les piliers de l'UA. Une divergence considérable dans les configurations géographiques des APE en Afrique à partir des initiatives d'intégration régionale prises dans le cadre du Traité d'Abuja établissant la Communauté économique et de l'Acte constitutif de l'Union africaine, pourrait compromettre plutôt que renforcer le processus d'intégration continentale. Il est donc nécessaire de définir par quels moyens les APE appuieront-ils le processus d'intégration régionale, étant donné que certaines configurations de négociation ne sont pas des entités d'intégration régionale, à l'instar des pays de l'Afrique orientale et australe (ESA) et des sept pays membres de la SADC parties aux négociations ;
- iii) Dans les négociations des APE compatibles avec les règles de l'OMC, il faudrait prendre en compte les grandes différences qui existent entre le niveau de développement de l'UE et celui de l'Afrique, ainsi que les déséquilibres que l'on observe dans le système de commerce multilatéral existant dans les pays en voie de développement. L'interprétation que l'on donne à l'incompatibilité

des règles de l'OMC devrait alors tenir compte des négociations de Doha en cours.

DES APE POUR LA CONSTRUCTION ET LE RENFORCEMENT DU PROCESSUS D'INTEGRATION DES PAYS ACP

10. Les APE ont été conçus dans le but d'appuyer l'intégration régionale entre les pays ACP. Cependant, la configuration géographique actuelle des négociations des APE semble fragmenter les initiatives d'intégration régionale en matière de commerce en Afrique orientale et australe. Le groupe de négociation UE-SADC est composé des pays suivants : l'Angola, le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie, la Tanzanie et le Swaziland. Les autres Etats membres de la SADC, notamment la Zambie, le Zimbabwe, Maurice, le Kenya et l'Ouganda ont choisi de négocier dans le cadre d'une configuration peu structurée communément appelée pays de l'Afrique orientale et australe (ESA). L'Afrique du Sud signé un accord de coopération en matière de commerce et de développement avec l'UE et n'a qu'un statut d'observateur dans les négociations des APE. Ce pays fait aussi partie de l'Union douanière d'Afrique australe (UDAA). La coopération en matière de commerce et de développement entre l'Afrique du Sud et l'UE a été signée il y a six ans dans les calendriers prévus pour la libéralisation du commerce, qui sont spécifiquement élaborés pour l'économie et les objectifs commerciaux de l'Afrique du Sud. A ce moment-là, les APE n'étaient pas à l'ordre du jour. Il serait difficile pour les pays de la SADC ou de l'UDAA d'internaliser la coopération en matière de commerce et de développement dans sa forme actuelle dans les EPA sans ajuster son contenu ou engager des coûts économiques et sociaux de l'ajustement. En même temps, les programmes de négociation des APE et les questions négociées par les deux regroupements de la SADC et de l'ESA ne sont pas semblables. L'adhésion de la SADC aboutira un jour à un ensemble complexe formé des APE et de la coopération en matière de commerce et de développement, ce qui ne facilitera pas la processus d'intégration de la région. De même, dans les deux groupes de l'ESA et de la SADC, des difficultés d'ordre technique se poseront en ce qui concerne la question de savoir comment gérer simultanément les différents accords de commerce qui imposent diverses obligations sur les mêmes pays dans une même région.

11. La SADC a aussi lancé son union douanière le premier janvier 2005. Cependant, comme résultat du processus de négociation, l'Ouganda et le Kenya négocient dans le cadre de l'ESA alors que la Tanzanie le fait dans le cadre de la SADC. L'on se pose alors la question de savoir quels seront les engagements en ce qui concerne les engagements pris pour la réduction des tarifs qui constituent les tarifs extérieurs communs en faveur des exportations vers l'UE. Seront-ils ceux pris dans le cadre des négociations entreprises par l'Ouganda et le Kenya (ESA) ou par la Tanzanie (SADC) ?

12. Une autre question qui se pose est celle qui prévoit les préférences commerciales conformément aux CPA et à l'initiative «Tout sauf les armes» (EBA). Selon l'initiative EBA adoptée en 2001, l'UE prévoit pour les PMA l'accès total sans quota et en franchise à son marché. D'ici 2009, alors que l'accès total au marché concernera la banane, le riz et le sucre, l'initiative EBA permettra un accès sans restrictions aux PMA, notamment pour les produits de consommation actuellement régies par les protocoles sur ces produits. Dans leur conception, les APE devront faire la différence entre les PMA et les pays sous développés en Afrique, en ce qui concerne l'accès au marché de l'UE. Malgré les avantages de l'initiative EBA pour les PMA africains, en créant différents cadres commerciaux et différents types d'incitations pour les PMA et les pays sous développés africains, l'initiative EBA a en quelque sorte rendu le processus complexe. Les unions douanières telles que l'UEMOA et la CEMAC comprennent à la fois des PMA et des pays sous développés. Si les PMA ne libéralisent pas leurs politiques commerciales concernant les importations de l'UE alors que les pays sous développés le font, cette situation compliquera l'adoption d'un tarif extérieur commun. De même, étant donné que les EBA ont été accordés sans conditions aux PMA pour une période illimitée ne pouvant pas être revue périodiquement, il n'est pas évident que les PMA puissent permettre un meilleur accès aux importations de l'UE à moins qu'ils ne tirent d'autres bénéfices en le faisant. Le problème technique qui se pose quant à la façon de gérer les différentes versions du même accord dans chaque Ape régionale reste encore à résoudre.

COMPATIBILITE DES APE AVEC LES REGLES DE L'OMC

13. La question de la compatibilité des aspects des futures APE avec les règles de l'OMC, notamment en ce qui concerne les traitements spéciaux et différenciés doit être abordée car la plus grande lacune des règles de l'OMC telles qu'appliquées aux Accords commerciaux régionaux Nord-Sud se situe au niveau de l'absence de traitements spéciaux et différenciés pour les pays en voie de développement. Les pays ACP et l'UE doivent travailler dans le cadre du programme de Doha sur les Accords commerciaux régionaux Nord-Sud en vue d'introduire les traitements spéciaux et différenciés, et la flexibilité nécessaire pour les pays ACP et intégrée dans les APE. Cette situation se justifiera par la reconnaissance des aspects relatifs au développement des Accords commerciaux régionaux Nord-Sud dans la déclaration ministérielle de Doha. La Clause d'habilitation introduite depuis 1979 révèle un cadre réglementaire flexible pour les pays en voie de développement en élaborant des accords d'intégration régionale entre eux, et non entre les pays développés et les pays en voie de développement. C'est pourquoi des dispositions explicites applicables aux pays en voie de développement doivent être introduites dans la réformulation de l'Article XXIV du GATT de 1994. Etant donné la phase des négociations au niveau de l'OMC et de l'UE-ACP, il est donc nécessaire que les pays ACP et l'UE formulent leurs objectifs de négociation sur les nouveaux accords commerciaux en dehors de leur participation aux négociations commerciales de

telle sorte que les objectifs des accords compatibles avec les règles de l'OMC, avec une certaine flexibilité pour les pays ACP puissent être encouragés de façon cohérente et mutuelle.

CONCLUSION

14. Il est nécessaire de mettre en place une stratégie commune concernant les préoccupations soulevées plus haut, car la principale force du groupe des pays africains/ACP, en s'engageant dans des négociations avec un partenaire hautement développé et intégré comme l'UE, réside dans la solidarité et l'unité de ses membres. Il est aussi essentiel pour tous les groupes de négociation et les CER d'aller au-delà des engagements formels sur les réductions de tarifs, vers la mise en place de programmes visant à appuyer efficacement le développement du commerce régional et la production pour les marchés régionaux, autrement la création du marché régional facilitera contribuera tout simplement à faciliter le développement des importations plutôt que de renforcer la capacité de la production régionale. Il est alors nécessaire d'œuvrer, par la promotion de cadre régional de coopération et réglementaires, sur les domaines de priorité identifiés tels que les mesures sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques au commerce et la facilitation du commerce pour l'élimination des grandes barrières commerciales, dans un premier lieu entre les pays ACP et ensuite entre ces pays et l'UE. La création d'un cadre adéquat est aussi nécessaire pour attirer à la fois les investissements nationaux et étrangers en vue d'appuyer le secteur privé et le développement des réseaux régionaux d'infrastructures, les zones de libre-échange dans les pays ACP, les tarifs extérieurs communs et les procédures douanières pour soutenir le marché régional. En fin, il est important de s'assurer que le processus d'intégration régionale est conforme aux efforts d'intégration fournis par l'Union africaine.