

La participation des acteurs non gouvernementaux à la négociation, une réalité ?

Davina Makhan, dm@ecdpm.org

LA PARTICIPATION des acteurs non gouvernementaux est vivement souhaitée, et expressément inscrite dans l'Accord de Cotonou. À quelques mois de la date butoir du 31 décembre 2007, acteurs de la société civile, organisations professionnelles et parlementaires ont-ils réellement été associés ? Ébauche de bilan...

► Davina Makhan, chargée de programme junior au sein de l'équipe Coopération économique et commerciale ACP-UE au Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM).
www.ecdpm.org

Une version longue de cet article, comportant notamment un grand nombre de références est publiée sur internet :
www.inter-reseaux.org

AYANT CONVENU de la nécessité de négocier et conclure les Accords de partenariat économique (APE) d'ici à la fin 2007, le groupe de pays ACP et l'UE se sont également accordés dans le cadre de l'Accord de Cotonou pour associer au processus de la coopération ACP-UE la société civile dans son ensemble. À l'heure où les parties viennent de conclure l'examen sur l'état d'avancement des négociations prévu à l'Article 37.4 de l'Accord de Cotonou, quel bilan faire de ce processus ? Et, de manière plus spécifique, quelle y a été la participation des acteurs de la société civile, des organisations professionnelles et des parlementaires ?

Une participation inégale. En ce qui concerne les pays ACP, le niveau de participation des acteurs non-étatiques et des parlementaires a varié d'une région à l'autre. Ainsi, bien qu'il reste encore des efforts à fournir, l'implication de la société civile caribéenne dans le processus de négociation des APE semble avoir été relativement efficace et a récemment été louée. Dans le Pacifique, la dernière réunion ministérielle a également salué la contribution des acteurs non-étatiques à la prise en compte effective des particularités et préoccupations de la région par la partie européenne. Les régions africaines

négociant un APE enregistrent pour leur part un bilan plutôt mitigé, pour des raisons aussi bien structurelles, d'organisation et financières que de capacités et d'information. Malgré les efforts consentis, il semble ainsi que la participation effective des acteurs non-étatiques au processus de négociation et la prise en compte de leurs recommandations aient été limitées, tant à l'échelle nationale qu'au plan régional. Là encore, il convient toutefois de ne pas généraliser. En effet, on peut signaler la remarquable mobilisation des organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest. Des initiatives semblables se sont multipliées au cours des derniers mois à travers le continent.

Plus que la participation des acteurs non-étatiques, c'est leur réelle appropriation du processus qui s'avère cruciale. Il va sans dire que l'une ne va pas sans l'autre. Sans l'association aux négociations de ces acteurs et leur participation (pro)active, pas d'appropriation. Le mandat de négociation du groupe ACP le reconnaît d'ailleurs, stipulant que « *l'implication de toutes les parties prenantes dans le processus de négociation et l'adhésion de l'opinion publique en faveur des négociations et de leurs résultats; [et] le suivi des négociations par l'opinion publique, notamment au niveau parlementaire* » sont en principe primordiaux pour établir la légitimité des APE.

Des appels nombreux et variés...

Toujours est-il que, à quelques mois de la fin supposée des négociations, les voix s'élevant à l'encontre de ces accords et pointant du doigt la faible participation des principaux acteurs concernés par un APE se font toujours plus nombreuses. D'ailleurs, si les appels pour un délai supplémentaire pour leur conclusion se sont taris au niveau des États ACP, ils continuent à se faire entendre au niveau de la société civile et du secteur privé. Des exemples ré-

cents sont ceux de la Barbade et de l'Ouganda. À l'inverse, l'industrie namibienne du bœuf se montre fortement en faveur d'une conclusion rapide des négociations afin de préserver son accès aux marchés européens. Une telle voix est toutefois atypique dans le concert des « anti-APE » émanant de la société civile ACP et européenne¹. On remarquera en particulier l'impact d'un rapport récent d'Oxfam et du Third World Network sur les parlementaires ghanéens. Suite à la présentation qui leur a été faite sur ses conclusions, ces derniers auraient été unanimement convaincus des avantages du système de préférences généralisé amélioré (SPG+)² comme alternative à l'APE.

Du côté de l'UE, les parlementaires européens siégeant au sein de la Commission du commerce international ont accordé une attention accrue au processus APE et appelé la Commission européenne à s'assurer que les objectifs de développement soient réellement au cœur de la négociation avec les ACP. Ils ont également exprimé leur préoccupation devant l'absence d'un véritable débat démocratique dans la plupart des pays ACP. En mai dernier, le Parlement européen a, de plus, demandé à la Commission de faire preuve de plus de souplesse envers les ACP et d'alléger les conditions de signature de ces accords pour ces pays, vu « *le retard pris dans la négociation et le manque de préparation des pays ACP* ».

...restés sans échos. L'évaluation des négociations des APE telle que prévue par l'article 37.4 de l'Accord de Cotonou visait précisément à « *s'assurer qu'aucun délai supplémentaire [n'était] nécessaire pour les préparatifs ou les négociations* ». L'opportunité était ainsi donnée aux parties d'évaluer les progrès réalisés et les difficultés rencontrées dans chaque région APE et

1. Cf. www.acp-eu-trade.org

2. Cf. définition page 12.



Ces pays membres et, si nécessaire, de rectifier le tir afin de parvenir à un nouveau régime commercial entre les ACP et l'UE réellement axé sur le développement. Soumettre à cet exercice non seulement le contenu des négociations, mais également le processus aurait par ailleurs permis de favoriser l'émergence d'un réel consensus autour de ces accords.

Toutefois, l'examen conjoint du processus de négociation des APE n'a pas donné lieu à une consultation large et étendue de toutes les parties prenantes, bien qu'elle ait été préconisée par le Conseil des ministres ACP de mai 2006 et soutenue par le Parlement européen et certains États membres de l'UE. Alors qu'il était prévu de le mener en 2006, ce n'est que lors du Conseil des ministres ACP-UE du 25 mai 2007 que les parties sont parvenues à conclure cet exercice, à quelques mois de la date butoir du 31 décembre 2007. Les documents préparés dans le cadre de la revue conjointe se contentent de décrire le processus et n'identifient pas de mesures concrètes pour répondre aux nombreuses difficultés et contraintes pourtant relevées par les évaluations internes et indépendantes. La question de savoir ce qu'il adviendrait du régime commercial ACP-UE dans l'hypothèse où les APE ne seraient pas conclus a de plus été éludée. Si les négociateurs ACP ont préféré réaffirmer leur volonté de conclure les négociations d'ici à la fin 2007, la pression exercée en ce sens par la Commission européenne n'y est sans doute pas étrangère.

Difficile ainsi de voir s'apaiser les nombreuses inquiétudes des acteurs non-étatiques. Dans un tel contexte, et alors que les négociateurs ACP ont réitéré leur engagement et leur volonté politique à conclure les négociations en temps voulu (à condition toutefois que les préoccupations de ses États membres soient prises en compte par l'UE), le risque qu'une conclusion précipitée des APE conduise à leur rejet par les acteurs non-étatiques et les parlementaires (auxquels incombe la ratification des accords à l'échelle nationale) semble pourtant réel et ne doit pas être sous-estimé. La réussite de ces accords dépendra en effet du degré de confiance que les populations et les principaux acteurs concernés pourront leur accorder. ■

Qui négocie ? Où, quand et comment ?

ON A BEAUCOUP DIT sur les APE, mais que sait-on des mécanismes de négociation ? Concrètement, qui négocie ? Où se passent les pourparlers ? Selon quel agenda ? Éclairages sur le processus...

On distingue deux phases de négociation. Dans un premier temps, phase « *tous ACP-UE* », techniciens, ambassadeurs, et ministres de l'ensemble des pays ACP et de l'UE se sont retrouvés à trois niveaux pour débattre des questions générales. Depuis octobre 2003, le contenu même de l'accord commercial est discuté séparément par la Commission européenne avec chacune des six régions ACP. C'est la phase « *région par région* ».

Pour mieux comprendre qui entre en jeu dans cette seconde phase de la négociation, prenons l'exemple de l'Afrique de l'Ouest.

Le processus de négociation est défini dans une « feuille de route » et s'appuie entièrement sur des mandats donnés d'une part, par le Conseil des ministres de l'UE à la Commission européenne, d'autre part par les Chefs d'État des 16 pays d'Afrique de l'Ouest à la Commission de la Cedeao assistée de celle de l'Uemoa. Deux instances politiques s'assurent du respect du mandat et établissent les positions de négociation : le Comité ministériel de suivi (ministres du Commerce et de l'Économie et des Finances) et le Conseil des ministres de la Cedeao. Ce dernier fixe les mandats, oriente et évalue l'état d'avancement des négociations.

Les discussions se font ensuite à trois niveaux. À la base on trouve les techniciens, des groupes techniques thématiques qui étudient chaque point des APE. Ce sont des experts sur les questions débattues, des fonctionnaires (de l'UE, de la Cedeao, de l'Uemoa, des États membres) ou des acteurs de la société civile (ONG, organisations paysannes) ou du secteur privé. Répartis en plusieurs groupes de travail, ils se fondent sur des études d'impact, des travaux d'experts, etc. Alors que la date prévue de signature de l'accord approche, et au vu du retard accusé par les négociations à l'heure où nous écrivons (juillet 2007), leurs

réunions de multiplier. Ces techniciens européens et africains cherchent à élaborer des textes communs. Les résultats de leurs travaux, notamment les points de divergence, passent ensuite au niveau supérieur : celui des hauts fonctionnaires. C'est un échelon censé être moins technique et plus politique. Plus rarement réunis, les hauts fonctionnaires adoptent des conclusions sur la base des travaux des techniciens. Ils passent ensuite le relais aux négociateurs en chef*, qui rendent les arbitrages finaux, finalisent le débat et donnent de nouvelles orientations.

On trouve aussi une « Task Force » de préparation régionale (TFPR), groupe qui assure la cohérence entre APE et financement du développement. La *Task Force* associe les négociateurs des deux parties et les États membres de l'UE.

Toutes les réunions ont lieu à Bruxelles et en Afrique, alternativement.

Tout cela semble un peu compliqué... En effet, il règne parfois dans les faits un certain flou dans la répartition des rôles et des mandats de négociation, ne serait-ce qu'entre la Cedeao et ses États membres. La Commission européenne étant désignée comme le négociateur unique de l'UE du niveau technique aux prises de décisions finales, c'est plus facile bien sûr. Et cela renforce le déséquilibre constaté dans les capacités de négociation des deux parties.

Une fois l'accord élaboré, il sera validé par les instances européennes, et devra *a priori* être ratifié, côté ACP, par les parlements nationaux. Or, à l'heure actuelle, il n'est pas certain que ceux-ci désirent signer ces accords, vis-à-vis desquels ils semblent souvent réticents. Sur ce point peu abordé, l'interrogation demeure...

La rédaction, gds@inter-reseaux.org

* En Afrique de l'Ouest, les deux négociateurs en chef sont les présidents des Commissions de la Cedeao et de l'Uemoa : Mohamed Ibn Chambas et Soumaïla Cissé.