

## La société civile et la négociation des APE. Quel bilan ?

*Davina Makhan*

Ayant convenu de la nécessité de négocier et conclure les Accords de Partenariat Economique (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.

A quelques mois de la date butoir du 31 décembre 2007 et 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, l'on peut sans surprises dire que le niveau de participation des acteurs non-étatiques et des parlementaires a varié d'une région ACP 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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>. 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, à l'échelle nationale et régionale. Là encore, il convient toutefois de ne pas généraliser. La mobilisation des organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest est, à ce titre, remarquable et de telles initiatives 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, et 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<sup>3</sup>.

### Des appels nombreux et variés...

Toujours est-il que les voix s'élevant à l'encontre de ces accords en devenir et pointant du doigt la mauvaise participation des principaux concernés par un APE une fois mis en œuvre se font toujours plus nombreuses, à quelques mois de la fin supposée des négociations. D'ailleurs, si les appels pour un délai supplémentaire pour leur conclusion se sont taris au niveau des Etats ACP, ils continuent à se faire entendre au niveau de la société civile et du secteur privé. Des exemples récents sont ceux de la Barbade<sup>4</sup> et d'Ouganda<sup>5</sup>. L'industrie namibienne du bœuf se montre par contre fortement en faveur d'une conclusion rapide des

<sup>1</sup> "High level of involvement of non-state actors in region lauded", by Nicholas Cox, in The Barbados Advocate, 10 May 2007, <http://www.barbadosadvocate.com/NewViewNewsleft.cfm?Record=31126>

<sup>2</sup> "Joint PACP Trade Ministers, NAOs and RAO set out minimum requirements for an EPA with the EU", Press Statement of the Pacific Islands Forum Secretariat, 18 May 2007, <http://forumsec.org/pages.cfm/newsroom/press-statements/2007/minimum-requirements-epa-with-eu-set-out.html>

<sup>3</sup> Le mandat de négociation de l'UE ne fait pour sa part pas référence à l'implication de la société civile dans le processus de négociation des APE. Voir "The ACP guidelines and the EU negotiating mandates: a comparison and commentary", European Research Office, 26 September 2002, <http://www.epawatch.net/general/text.php?itemID=73&menuID=3>

<sup>4</sup> PSTT joins call for slower talks, 11 June 2007, NationNews.com, Barbados, <http://www.nationnews.com/story/235824747411.php>

<sup>5</sup> More time needed for EPAs, by Alexis Okeowo, in IPS <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=37880>

négociations afin de préserver son accès aux marchés européens<sup>6</sup>. Une telle voix est toutefois rare parmi les nombreuses prises de positions, déclarations et rapports de la société civile ACP et européenne contre les APE<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup>, ces derniers auraient été unanimement convaincus des avantages du système généralisé de préférences amélioré comme alternative à l'APE<sup>9</sup>.

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, appelant ainsi à la création de mécanismes appropriés d'information et de consultation destinés à changer radicalement la situation et à permettre une participation démocratique, impliquant la société civile, les législateurs et les institutions gouvernementales<sup>10</sup>. 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 »<sup>11</sup>.

### **...restés sans échos**

L'évaluation des négociations des APE tel que prévu 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 ses 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<sup>12</sup> et soutenue par le Parlement européen et certains Etats 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 dernier 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 plutôt de décrire le processus et n'identifient pas des mesures concrètes pour répondre aux nombreuses difficultés et contraintes pourtant relevées par les évaluations internes et indépendantes<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> New agreement on Nam beef will ensure no loss of EU market, by Christof Maletsky, in the Namibian, 14 May 2007, <http://www.namibian.com.na/2007/May/national/0791C75FE0.html>

<sup>7</sup> Celles-ci sont pour un grand nombre d'entre elles disponibles sur [www.acp-eu-trade.org](http://www.acp-eu-trade.org)

<sup>8</sup> Intitulé « Une question de volonté politique: Comment l'UE peut préserver l'accès au marché pour les pays ACP en l'absence des APE », ce rapport argue que si les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ne sont pas prêts à signer d'ici la fin de l'année, l'Union européenne pourrait continuer à leur accorder un haut niveau d'accès au marché, au moyen du régime SGP-Plus, sans violer les règles de l'organisation mondiale du commerce.

[http://www.oxfam.org/fr/files/bn070425\\_EPA\\_EU\\_ACP.pdf/download](http://www.oxfam.org/fr/files/bn070425_EPA_EU_ACP.pdf/download)

<sup>9</sup> Ghanaian MPs adopt GSP-Plus as Alternative to EPAs, by Jonathan Adabre, in Public Agenda, Accra, 30 April 2007, <http://allafrica.com/stories/200704301176.html>

<sup>10</sup> Résolution du Parlement européen sur l'impact sur le développement des accords de partenariat économique (APE) (2005/2162(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0113+0+DOC+PDF+V0//FR>

<sup>11</sup> Accords de partenariat économique : davantage de souplesse pour les pays ACP, Service de presse, Parlement européen, 23 mai 2007, [http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/026-6862-141-05-21-903-20070516IPR06764-21-05-2007-2007-false/default\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/026-6862-141-05-21-903-20070516IPR06764-21-05-2007-2007-false/default_fr.htm)

<sup>12</sup> Décision no.2/LXXXIII/06 de la 83<sup>ème</sup> session du Conseil des ministres ACP tenue à Port Moresby du 28 au 31 mai 2006, [www.acp.int](http://www.acp.int)

<sup>13</sup> Conformément à la décision prise par le Conseil des ministres ACP de Port Moresby en mai 2006, un examen « tous ACP » devait être mené avant le début de l'examen conjoint. Quatre régions ACP, hormis les Caraïbes et la région de l'Afrique Centrale, ont procédé à cette évaluation interne. A la demande du Secrétariat ACP, la Commission

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, et 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 volonté politique à conclure les négociations en temps voulu (à condition toutefois que les préoccupations de ses Etats membres soient prises en compte par l'UE)<sup>14</sup>, le risque qu'une conclusion précipitée des APE, ne laissant pas ou peu la place à une participation effective de toutes les parties concernées, 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.

---

Economique pour l'Afrique des Nations Unies a, en outre, effectué une évaluation du processus de négociations dans chacune des régions APE du continent africain. Des organisations paysannes ont également apporté leur contribution à cet exercice de manière indépendante. Disponibles sur [www.acp-eu-trade.org](http://www.acp-eu-trade.org)

<sup>14</sup> [http://www.acp.int/fr/com/pr\\_85th\\_CoM\\_f.htm](http://www.acp.int/fr/com/pr_85th_CoM_f.htm)