

Présentation du mandat de négociation pour la Convention UE-ACP (23 juillet 1998)

Légende: Après l'adoption par le Conseil, le 29 juin 1998, de la décision autorisant la Commission à engager les négociations pour la future Convention UE-ACP, João de Deus Pinheiro, membre de la Commission chargé des Affaires du Développement, présente les grandes lignes des propositions de l'Union européenne pour les relations UE-ACP après l'expiration de la Convention de Lomé IV.

Source: João de Deus Pinheiro, Présentation du mandat de négociation de l'Union européenne pour la future Convention UE/ACP. [EN LIGNE]. [s.l.]: Commission européenne, [10.09.2001]. Disponible sur <http://europa.eu.int/comm/development/speeches/fr/980723.htm>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/presentation_du_mandat_de_negociation_pour_la_convention_ue_acp_23_juillet_1998-fr-77770e62-f927-416b-a876-5b8e34a70117.html

Date de dernière mise à jour: 23/10/2012

Présentation du mandat de négociation de l'Union européenne pour la future Convention UE/ACP

par João de Deus Pinheiro Membre de la Commission chargé des Affaires du Développement et des relations avec les pays ACP et l'Afrique du Sud

Comité des Ambassadeurs ACP
Bruxelles, le 23 juillet 1998

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,

Après l'adoption du mandat de négociation par le Conseil de l'Union européenne le 29 juin dernier, et avant l'ouverture officielle des négociations le 30 septembre, j'ai tenu à vous présenter personnellement les grandes lignes des propositions de l'Union européenne pour l'après-Lomé.

Avant tout, je voudrais souligner la solidité du consensus européen qui se trouve derrière ces propositions. Une grande diversité d'acteurs ont eu l'occasion de s'exprimer dès le lancement de notre réflexion sur l'avenir de la relation UE-ACP après l'expiration de Lomé. Un large éventail d'options ont été examinées tout au long du vaste débat public qui a précédé la proposition de la Commission. A l'issue de ce débat très ouvert, le mandat de négociation a été adopté par le Conseil au bout de cinq mois seulement de discussions approfondies entre la Commission et les Etats membres. Ceci constitue, me semble-t-il, un record historique, d'autant plus remarquable que l'Union s'est élargie, depuis la dernière grande négociation, et qu'elle compte désormais un certain nombre d'Etats membres ayant des motivations fortes en matière de développement, mais en même temps des approches relativement dissemblables dans leurs politiques bilatérales.

Cette rapidité dans l'adoption du mandat européen est bien sûr en partie liée à la maturité de la réflexion permise par le débat préparatoire sur le Livre Vert. Mais elle est surtout le signe évident qu'un très large accord existe au sein de l'Union européenne sur le choix politique fondamental proposé par la Commission. Ce choix est ambitieux. Il consiste à trouver un équilibre entre deux exigences : préserver "l'acquis" de la convention de Lomé, tout en réformant radicalement la nature du partenariat en se fixant de nouveaux objectifs et en se donnant les moyens nécessaires pour les atteindre.

Quels sont les grands axes de nos propositions ? Madame la Ministre Clare Short a déjà eu l'occasion de vous en entretenir, et sans doute de vous donner certains éclairages quant à la substance de notre mandat. Avant cela, en janvier dernier lors de l'adoption du projet de texte de la Commission, Philip Lowe vous en avait présenté la structure générale et les grandes lignes des différents volets proposés pour le futur partenariat.

Je m'efforcerai donc aujourd'hui de vous livrer un commentaire complémentaire, axé sur certains aspects qui me paraissent essentiels.

Tout d'abord, je crois utile de rappeler que l'offre de l'Union est une offre à caractère global. Le futur accord de partenariat comportera trois volets étroitement liés qui devront être mis en oeuvre de manière interactive : le dialogue politique, l'appui au développement et la coopération économique et commerciale.

Cette proposition concerne l'ensemble du groupe ACP, dont l'Union soutient l'esprit de solidarité et la volonté de cohésion politique. Comme par le passé, la convention devra pouvoir rester ouverte à d'éventuelles adhésions, selon des mécanismes et critères à définir de commun accord.

J'aimerais ensuite souligner l'importance de certains principes fondamentaux qui devraient nous guider tout au long de la négociation. La responsabilité première du développement, de la réduction de la pauvreté, du maintien d'un environnement politique garantissant la paix, la sécurité et le respect des droits de l'homme, cette responsabilité relève de chaque pays, de chaque société. Ceci est désormais largement reconnu.

En même temps le dialogue et la coopération internationale n'ont jamais été aussi intenses, aussi ouverts. Les engagements internationaux des Etats ne concernent plus seulement le système économique et commercial,

ils couvrent désormais aussi un large éventail de principes et d'objectifs en matière de développement social ou d'environnement. Cet élargissement des engagements internationaux ne donne que plus de poids aux valeurs universelles et aux textes fondamentaux qui définissent les droits humains.

C'est dans ce contexte que doit s'inscrire l'appui de l'Union européenne aux efforts entrepris par les ACP : dans le respect du principe d' « ownership » ; mais en accord avec les valeurs reconnues au niveau international.

Un autre principe fondamental est celui de la différenciation. Ceci n'enlève rien à la valeur d'un partenariat global qui lie deux groupes importants de pays. Mais l'aide au développement souffre d'une perte de légitimité et son efficacité est souvent contestée. Nous devons, pour être plus efficaces et pour répondre aux besoins spécifiques de chacun, moduler et adapter les priorités et les modalités du partenariat en fonction du niveau de développement, de la vulnérabilité de certains pays enclavés ou insulaires, et en fonction des stratégies de développement définies au niveau national ou régional.

Nous devons aussi tenir compte des spécificités nationales et régionales pour approfondir la coopération économique et commerciale. L'intégration régionale en particulier répond à ce besoin de flexibilité qui est indispensable pour réussir l'intégration dans l'économie mondiale et pour fixer des calendriers réalistes de libéralisation et de dé-marginalisation.

De la même manière, si nous voulons rendre le dialogue politique plus effectif, l'élargir en fonction des sujets d'intérêt commun et l'associer de manière plus étroite à la coopération au développement, nous devons pouvoir mener ce dialogue de manière flexible et au niveau le plus approprié, notamment au niveau régional.

Il existe un large consensus au sein de l'Union européenne sur ces principes fondamentaux. Avec les éléments politiques, en particulier les éléments considérés essentiels, parmi lesquels doit désormais figurer la bonne gestion des affaires publiques, ces principes devraient imprégner l'ensemble du futur accord de partenariat.

J'en viens maintenant aux questions de stratégies. Le futur accord devra définir un cadre cohérent, associant l'appui au développement et le partenariat économique et commercial. Le Conseil a été unanime pour affirmer sa volonté de centrer la coopération sur l'objectif de réduction de la pauvreté, inscrivant ainsi le futur partenariat UE-ACP dans la ligne des engagements internationaux des parties, et des engagements de l'Union européenne au sein de la communauté des donateurs.

L'Union européenne entend promouvoir une approche qui s'attaque à la dynamique de l'exclusion, et non à ses symptômes. La réduction de la pauvreté doit donc être abordée dans toutes ses dimensions. Ceci passe par une croissance économique plus soutenue, une compétitivité accrue, la création d'emplois productifs, un meilleur accès aux services sociaux, en particulier à la santé, à l'éducation et à la formation. En outre beaucoup de chemin reste à faire pour améliorer la participation des femmes à la vie politique, économique et sociale.

Il est également indispensable de poursuivre les réformes économiques, réglementaires et institutionnelles nécessaires pour améliorer le climat d'investissement, pour permettre au secteur privé de se développer et pour faciliter l'intégration du segment informel de l'économie, qui recèle souvent un important potentiel de développement.

C'est sur ces bases que l'Union européenne a défini le champ de ses interventions, tout en respectant le principe de l'appropriation et de la responsabilité première des ACP dans la conception et dans la mise en oeuvre des stratégies de développement.

Ceci m'amène à l'un des aspects les plus novateurs de notre proposition, à savoir l'ouverture du partenariat à de nouveaux acteurs, dont nous souhaitons promouvoir la participation dans la mise en oeuvre de la coopération, et surtout dans l'identification des besoins et dans la définition des priorités pour l'élaboration des programmes indicatifs nationaux et régionaux. Il s'agira par exemple, lors de la définition des stratégies

d'appui en faveur du développement du secteur privé, de consulter les représentants des entreprises privées dans le pays concerné et éventuellement les opérateurs européens ou autres. Ou encore, lors de l'élaboration d'un programme d'appui dans le secteur de la santé, il s'agira de consulter les autorités locales, les responsables des centres de santé, les bénéficiaires.

L'un des autres grands piliers du futur accord UE-ACP sera la coopération économique et commerciale.

Les différents échanges de vues qui ont déjà pu avoir lieu sur cette question ont montré la nécessité d'approfondir la discussion et surtout de bien cerner l'ensemble des variables qui sont en jeu.

Nos objectifs sont très clairs : définir un cadre de coopération qui permette aux pays ACP de participer pleinement à un système commercial international libéralisé, et faciliter cette intégration en tenant compte des contraintes et difficultés particulières de chaque pays face à un tel processus.

Dans la Convention de Lomé, la coopération commerciale consiste essentiellement à appliquer un régime commercial préférentiel. L'ambition de développer un véritable partenariat économique implique deux innovations majeures : développer une coopération plus étroite dans les nouveaux domaines liés au commerce ; et mettre en place un régime commercial qui soit cohérent avec les objectifs de développer et de diversifier les échanges, d'attirer les investissements et de dynamiser le secteur privé.

Je ne rappellerai que deux chiffres. Les flux d'investissements privés vers les pays en développement ont atteint 260 milliards de dollars en 1997 ; mais 80% de ces investissements se sont concentrés dans une dizaine de pays, dont aucun n'est ACP.

Pour engager une dynamique nouvelle, l'Union et les ACP doivent donner un signal politique fort et démontrer leur volonté de stabiliser l'environnement économique et commercial. La prévisibilité et la crédibilité des politiques économiques et commerciales constitue en effet un élément majeur dans les décisions d'investissement. Un ensemble cohérent de relations commerciales et de mesures d'appui à la modernisation des économies, ancré dans un cadre de partenariat solide avec un partenaire de la taille de l'Union européenne, est nécessaire pour répondre à ce besoin de crédibilité et de renouveau.

C'est également en raison de la nécessité d'améliorer la prévisibilité des politiques économiques et commerciales que nous devons, sans ambiguïté, engager une démarche visant à mettre le régime commercial futur en conformité avec les règles de l'OMC.

L'Union européenne est consciente que ceci ne peut se faire du jour au lendemain. Le régime actuel devra pouvoir être maintenu pendant une certaine période, période nécessaire à la mise au point du régime commercial futur. L'Union a considéré qu'une période de transition de cinq ans, après la conclusion de l'accord global, serait appropriée. Cette transition nécessitera l'obtention d'une dérogation à l'OMC. Une telle dérogation devrait être jugée acceptable par nos autres partenaires du système commercial multilatéral dans la mesure où elle débouche effectivement sur une adaptation du régime commercial ACP/ UE aux règles internationales dans un délai raisonnable.

L'Union propose au cours de ces cinq années, de 2000 à 2005, de négocier des zones de libre échange avec des sous-ensembles régionaux, en prévoyant des périodes de mise en oeuvre suffisamment longues de dix ans ou plus. Quand nous parlons du libre échange, nous parlons donc de l'an 2015 comme la date la plus avancée pour sa réalisation effective.

L'Union a aussi clairement indiqué sa volonté de gérer le processus de libéralisation avec toute la flexibilité requise, tout en restant conforme aux règles de l'OMC.

Quels sont ces éléments de flexibilité ? Ils concernent tout d'abord la durée de la période de transition, pour la mise en oeuvre des accords à partir de 2005. Ensuite, les règles de l'OMC prévoient que l'essentiel des échanges entre les parties doit être libéralisé et qu'aucun secteur ne peut être exclu ; mais il est tout à fait reconnu que la sensibilité de certains produits doit pouvoir être prise en compte. Et il est clair que nous

devons ménager la possibilité de protéger des industries naissantes. Enfin, notre mandat prévoit explicitement de pouvoir introduire un degré d'asymétrie dans le processus de démantèlement tarifaire et, à la fin de ce processus, en termes de couverture des produits. Le degré de libéralisation proposé par l'Union sera supérieur à ce qui sera demandé aux ACP.

Dans ce schéma, il est évident que la situation des pays les moins avancés sera prise en compte. Ces pays verront leur régime d'accès au marché communautaire s'améliorer à partir de l'an 2000. En marge du mandat, le Conseil et la Commission se sont en effet engagés à entamer un processus conduisant au libre accès sur le marché communautaire pour l'essentiel des produits en provenance des PMA. Ce processus d'amélioration de l'accès au marché, dont le principe avait déjà été décidé par le Conseil en juin 1997 mais pour lequel aucun calendrier n'avait encore été fixé, devra être terminé en 2005.

Qu'en sera-t-il des éventuels pays non PMA qui ne seraient pas en mesure d'entrer dans des accords de libre échange avec l'Union, ni au sein d'un groupement régional ni sur une base individuelle ? Sur ce point aussi, les discussions au sein du Conseil ont abouti à un engagement de la part de l'Union européenne. Le mandat prévoit, dans de tels cas, l'application du Schéma de Préférences tarifaires Généralisées. Mais considérant qu'il fallait là aussi faire preuve d'une certaine flexibilité, et chercher les moyens de faciliter la transition du régime Lomé vers le SPG, l'Union s'est engagée à évaluer, le moment venu, la situation des pays qui se trouveraient dans cette situation.

L'Union examinera alors les alternatives possibles afin de définir un nouveau cadre commercial qui soit équivalent à la situation actuelle. Ceci pourrait en particulier se faire en tenant compte des intérêts de ces pays lors de la révision du SPG prévue en 2004.

Il est clair cependant que la proposition de l'Union privilégie les accords de partenariat économique et que la démarche visant à mettre progressivement en place des accords de libre échange constitue évidemment l'option de premier choix. Pourquoi ?

Tout d'abord parce que les zones de libre échange offrent davantage que l'accès au marché. Il s'agit d'un cadre nouveau pour les échanges et l'investissement qui améliore la crédibilité des politiques économiques et commerciales dans une perspective de long terme, c'est à dire ce qui, aujourd'hui, manque le plus aux investisseurs potentiels.

En second lieu, les zones de libre échange constituent le moyen le plus simple pour réconcilier l'exigence de compatibilité avec l'OMC et la volonté de maintenir l'accès au marché à un niveau qui soit au moins égal au niveau actuel.

Enfin, parce que le SPG, par nature, bénéficie à tous les pays en développement, et qu'on ne peut préjuger du résultat de sa révision future.

Notre approche est fondamentalement une approche de partenariat, dans laquelle chaque partie a des initiatives à prendre, des responsabilités à assumer. En même temps, c'est une approche progressive et pragmatique. Elle ne prescrit par exemple aucune forme ou regroupement précis d'intégration régionale. Il appartiendra à vos pays d'examiner ensemble les possibilités d'intégration régionale, ainsi que les groupements qui pourraient ensuite négocier avec l'Union des accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC.

J'en viens à une autre problématique tout aussi importante, celle des instruments et de la pratique de la coopération financière. Notre objectif en la matière est évident : accroître l'efficacité et l'impact de la coopération. Ceci suppose une réforme en profondeur des instruments et des modes de faire.

Au-delà de ses aspects techniques, cette réforme a une dimension politique évidente. Elle vise à revitaliser la notion même de partenariat, en donnant un rôle central au dialogue sur les politiques et en assurant une meilleure capacité d'adaptation de l'aide communautaire face à des situations variées et à des besoins évolutifs.

La réforme proposée s'articule autour de quatre éléments : une simplification des instruments, une évolution dans la nature des aides, l'introduction d'un système de programmation glissante, et un mode de gestion plus efficace notamment au travers d'une décentralisation.

Nous proposons notamment de réduire le nombre d'instruments et de prévoir deux enveloppes distinctes. Une première enveloppe sera destinée à couvrir les programmes nationaux et les programmes régionaux. Une seconde enveloppe sera destinée à alimenter une Facilité d'Investissement, dont l'objectif sera de promouvoir le développement du secteur privé, dans le cadre des stratégies qui auront été définies avec les autorités de chaque pays, en concertation avec les acteurs concernés. Cette Facilité sera gérée par la BEI, comme c'est le cas aujourd'hui pour les capitaux à risque.

La Communauté souhaite également simplifier au maximum les procédures et les modes de faire, ainsi que, dans la mesure du possible, rapprocher les décisions du terrain.

Dans le même esprit, je souhaiterais ajouter deux derniers commentaires, l'un concernant la forme et la structure de la future Convention, l'autre concernant le processus de négociation lui-même.

La décision du Conseil autorisant la Commission à engager les négociations prévoit explicitement que la future Convention devra être plus simple que la Convention de Lomé actuelle, plus lisible et plus accessible pour l'ensemble des acteurs concernés et des gestionnaires eux-mêmes. Le nombre d'articles de la Convention devra être sensiblement réduit. Nous ne ferons pas un traité de développement. Nous nous efforcerons de limiter le texte de la Convention aux grands principes, aux objectifs et aux dispositions générales qui auront été définis par les parties, en renvoyant les modalités d'application et de procédures à des textes dérivés. Ceci non seulement améliorera la lisibilité de la Convention mais donnera aussi plus de souplesse au partenariat, dans la mesure où ces textes dérivés pourront plus facilement être modifiés en fonction des besoins, sur la base de décisions à prendre dans les instances appropriées notamment au Conseil ACP/UE.

Quant à l'organisation de la négociation, pour des raisons de cohérence et d'efficacité, il nous paraît indispensable de limiter le nombre de groupes de travail, tant au niveau ministériel qu'au niveau technique. Un découpage en quatre groupes nous semble une solution appropriée. Un groupe central sera chargé de la conduite d'ensemble de la négociation et des questions revêtant un caractère général, comme la dimension politique. Compte tenu de l'importance et de la difficulté des sujets à discuter, les trois groupes thématiques devraient respectivement pouvoir traiter les aspects suivants : la coopération économique et commerciale ; les stratégies de développement, notamment le développement du secteur privé ; la coopération financière, c'est à dire l'ensemble des questions qui concernent la rationalisation des instruments, la programmation, la nature de l'aide et les modes de gestion.

Ce type d'organisation a reçu l'aval de nos Etats membres, et je ne doute pas qu'il pourra également répondre aux souhaits de vos pays. Ce schéma a d'ailleurs déjà fait l'objet de consultations avec le Secrétariat ACP, et devrait pouvoir être formellement entériné lors de la séance d'ouverture le 30 septembre. J'espère en outre que dès le 30 septembre nous pourrons nous mettre d'accord sur un premier calendrier de réunions des différents groupes, de façon à ce que les points de consensus - qui je l'espère seront nombreux - et les autres puissent être identifiés le plus rapidement possible.