

## Le suivi des accords de partenariat économique une question de méthode



Sanoussi Bilal, Francesco Rampa, Franziska Jerosch et Davina Makhan

Les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les pays membres de l'Union européenne (UE) ont convenu de négocier des accords de partenariat économique (APE) compatibles avec les règles de l'OMC. Comme le prévoit l'Accord de partenariat ACP-UE, ces accords doivent être avant tout des instruments de développement et non une fin en soi. S'ils offrent d'intéressantes perspectives nouvelles de développement, ces accords commerciaux placent aussi les pays ACP face à d'énormes défis. Pour que ces APE aient bel et bien une dimension de développement, il est indispensable qu'ils fassent l'objet d'un suivi attentif au niveau des négociations et de la mise en œuvre. Cet *EnBref* présente certaines des questions de méthodologie liées à l'élaboration d'un mécanisme de suivi des APE.<sup>1</sup>

### Pourquoi un suivi de la négociation et de la mise en œuvre des APE ?

Comme il transparaît dans les dispositions de l'Accord de partenariat ACP-UE, les parties impliquées dans les négociations actuelles d'accords de partenariat économique (APE), à savoir les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l'Union européenne (UE), ont convenu que ces nouveaux accords commerciaux doivent être surtout des instruments de développement. Néanmoins, le lancement de ce processus a conduit à s'interroger sur la capacité de ces nouveaux accords à véritablement influencer de manière positive sur le développement. Les effets des APE sur la pauvreté et la lutte contre la pauvreté, sur les processus d'intégration régionale et sur l'unité du groupe ACP soulèvent un certain nombre de questions. On peut également s'interroger sur les avantages de l'ouverture réciproque des marchés, la capacité des pays ACP à négocier et à mettre en œuvre les APE, ainsi que sur les liens et la cohérence des APE avec les négociations du cycle de Doha en cours dans le cadre de l'OMC.

Pour que les APE aient effectivement une dimension de développement, il est primordial qu'ils fassent l'objet d'un suivi attentif tant au niveau des négociations qu'à celui de la mise

en œuvre. De nombreux acteurs dans les pays ACP et dans l'UE se sont prononcés en faveur de la création d'un mécanisme de suivi des APE. Son objectif serait d'évaluer les avancées réalisées dans les négociations et la mise en œuvre des APE en ce qui concerne les objectifs formulés dans l'Accord de partenariat de Cotonou.<sup>2</sup> Des critiques ont souligné le risque que les APE ne soient pas mis en œuvre de manière correcte et qu'ils contribuent au contraire à renforcer la marginalisation économique des États ACP. Compte tenu de ces craintes, la mise en place d'un processus de suivi, à la fois solide et transparent, pourrait aider à ne pas perdre de vue l'objectif final des APE (le développement et pas seulement le commerce). Si les APE s'écartaient de cet objectif, le suivi pourrait aussi permettre de trouver les moyens d'y remédier. Cela dit, si un processus de suivi présente d'indéniables avantages, il ne faut pas non plus sous-estimer les problèmes posés par la création d'un mécanisme de suivi approprié.

Cet *EnBref* passe en revue et analyse certaines des questions de méthodologie liées à l'élaboration d'un mécanisme de suivi des APE. Son objectif est à la fois d'informer et d'alimenter le débat dans ce domaine, et d'accroître la compréhension de ces processus parmi les parties impliquées dans les processus APE. La

mise en place d'un tel instrument aurait en principe pour effet de renforcer la transparence et de favoriser la prise de décisions bien documentées. Cet *EnBref* pourrait donc aussi aider les acteurs ACP et UE à définir en temps utile leurs positions respectives sur la création éventuelle d'un instrument de suivi des APE.<sup>3</sup>

Certes, les différents pays et régions engagés dans des négociations d'APE sont confrontés en grande partie aux mêmes questions de méthodologie. Toutefois, il est probablement impossible d'adopter une approche uniforme adaptée à tous les cas. À ce sujet, il est important de souligner que cet *EnBref* n'a pas pour objet de définir de manière précise le mode de fonctionnement, la portée et le contenu d'un éventuel instrument de suivi. Ces éléments dépendent des objectifs et des priorités spécifiques de chaque APE. Ils peuvent donc varier de manière non négligeable d'un pays ou d'une région à l'autre, en fonction des stratégies respectives de développement et des positions de négociation.

Les défis méthodologiques posés par l'élaboration d'instruments de suivi de la préparation, de la négociation et de la mise en œuvre des APE sont de deux ordres, à savoir : *Que suivre ?* et *Comment effectuer ce suivi ?* Dans un premier temps, il s'agit donc de déterminer

quels objectifs spécifiques doivent faire l'objet d'un suivi, et dans quel ordre de priorité. La seconde question porte quant à elle sur le choix d'une approche appropriée pour l'analyse et l'évaluation des APE, en ce qui concerne l'évaluation quantitative et qualitative, l'objectivité, l'information adéquate (ou l'absence d'information), la concertation et la participation. Il convient ensuite de décider à qui confier la conduite du processus de suivi et de déterminer l'influence que les conclusions de ce processus doivent avoir sur les processus de négociation et de mise en œuvre.

Quelle que soit la forme finalement retenue, un mécanisme de suivi ne doit pas seulement s'intéresser au contenu d'un APE (autrement dit à ses effets), mais doit également évaluer le processus en lui-même (c'est-à-dire la négociation de l'accord, les réformes induites par cet APE, les ajustements, l'appropriation, la participation et la concertation). L'idée conductrice est de parvenir, grâce au suivi, à améliorer l'appropriation et la transparence des processus de négociation d'APE dans leur ensemble.

## Définir le contenu : que suivre ?

### *Les objectifs des APE, signes indicateurs des domaines de suivi*

Avant de pouvoir mettre en place un mécanisme de suivi, il faut d'abord définir les objectifs finaux de l'APE en question, ainsi qu'un certain nombre d'objectifs plus spécifiques, les ambitions de réforme des politiques et les mesures d'accompagnement nécessaires. Seuls les acteurs concernés peuvent déterminer cet ensemble d'objectifs. Pour être crédible, un mécanisme de suivi d'APE requiert par conséquent une approche consultative et participative, bien ancrée dans les réalités de l'environnement politique national.

Pour l'instant, il n'existe aucun texte juridique standard pour les APE en cours de négociation. Néanmoins, l'Accord de Cotonou, les principes directeurs des négociations d'APE et les déclarations publiques des négociateurs en chef des ACP et de l'UE posent des bases qui permettent de cerner plusieurs domaines de suivi :

- **La lutte contre la pauvreté.** Tel est l'objectif premier de l'Accord de partenariat ACP-UE (« Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté », article 1), y compris des nouveaux accords commerciaux (article 34.1). Lors de la négociation et plus particulièrement lors de la mise en œuvre des APE, les parties doivent faire en sorte, et par conséquent surveiller, que les engagements pris dans le cadre d'un APE et les politiques qui en découlent contribuent effectivement à la réduction de la pauvreté.
- **La durabilité sociale et environnementale.** L'article 34.1 de l'Accord de Cotonou souligne que, si le développement économique est bien le principal moyen d'atteindre les objectifs des APE, les accords commerciaux doivent aussi être socialement (et politiquement) acceptables. Ils doivent également limiter les effets néfastes sur les ressources naturelles et l'environnement en général. Le but ici est de parvenir à des effets bénéfiques à long terme et de créer des incitations à la mise en œuvre.
- **Le renforcement de l'intégration régionale.** Il s'agit d'une des notions de base sous-tendant les APE.<sup>4</sup> L'UE et ses partenaires ACP doivent assurer un suivi des règles commerciales et des règles liées au commerce, ainsi que des mesures d'accompagnement, dans le cadre de l'APE, afin qu'elles restent en conformité avec les objectifs et les priorités en matière d'intégration régionale ACP.<sup>5</sup>
- **Le traitement pro-développement des questions liées au commerce.** Une large couverture par les APE, y compris les obstacles non tarifaires et les obstacles techniques au commerce, ainsi qu'un certain nombre de « mesures aux frontières » liées au commerce, pourraient renforcer le climat des échanges et de l'investissement dans les pays ACP. Néanmoins, les engagements pris dans ce domaine devront être en accord avec les stratégies nationales de développement. Il est essentiel d'apporter une aide afin de mettre en place un cadre réglementaire approprié avant que les pays ACP ne mettent en œuvre leurs engagements relatifs au commerce.
- **Les contraintes de l'offre.** Les contraintes au niveau de l'offre (faiblesse des infrastructures économiques, climat peu favorable aux investissements, faiblesse des institutions et absence de main-d'œuvre qualifiée) empêchent de nombreux pays en développement de mettre à profit les possibilités d'exportation vers les pays développés, créées par la libéralisation des échanges. Les parties prenantes devraient par conséquent veiller à ce que les APE tiennent compte de ces contraintes durant à la fois la négociation et la mise en œuvre. Cette nécessité est reconnue par le titre de l'Accord de Cotonou sur la coopération économique et commerciale (article 34.3), et plus particulièrement dans le cadre des APE (article 37.3).
- **Le soutien aux réformes économiques dans les pays ACP.** L'UE et ses partenaires ACP doivent veiller à ce que les dispositions des APE soient propices à d'autres réformes économiques que les pays ACP s'engagent à prendre ou mettent réellement en œuvre afin de favoriser le développement durable.
- **Une mise en œuvre efficace de l'aide au développement.** L'adéquation du calendrier des engagements de libéralisation et de celui de l'aide au développement est d'une importance cruciale. La mise en œuvre, efficace et dans les délais, de l'assistance (de celle notamment qui est liée au commerce) doit faire l'objet d'un suivi ; il s'agit de s'assurer qu'elle coïncide avec les besoins et les défis des pays ACP. De plus, les effets positifs et les risques associés à certains instruments de financement, structures de gestion et mécanismes de coordination de l'aide requièrent un suivi dans le cadre des APE.
- **Le processus de négociation et de prise de décision des APE.** La qualité des négociations et d'autres processus de prises de décision doivent faire l'objet d'un suivi. Il faut en effet veiller à ce que l'appropriation locale, la cohérence des politiques et l'état de préparation institutionnelle permettent de mener à bien les processus de négociation et de mise en œuvre des nouveaux accords de partenariat.

D'autres principes directeurs des APE sont spécifiés dans le titre de l'Accord de Cotonou traitant de la coopération économique et commerciale. En particulier, l'article 35.3 de cet accord précise que la « coopération économique et commerciale tient compte des différents besoins et niveaux de développement des pays et régions ACP ». En conséquence, les APE doivent inclure les flexibilités et le traitement asymétrique nécessaires pour prendre en compte la grande hétérogénéité des pays du groupe ACP.

Une liste, non exhaustive, des principaux domaines devant faire l'objet d'un suivi pourrait comprendre les éléments suivants :

- **La prise en compte du niveau de développement dans le processus de libéralisation des marchés des pays ACP.** Les pays ACP souffrent de faiblesses économiques et institutionnelles. En outre, on constate de grandes disparités entre eux et l'UE au niveau de l'aptitude à faire face aux effets négatifs et à tirer profit de nouvelles opportunités. Le processus de libéralisation des marchés dans les pays ACP doit donc faire l'objet d'une évaluation régulière. Le « traitement spécial et différencié<sup>6</sup> » ainsi que le degré d'asymétrie et de flexibilité dans la mise en œuvre des APE nécessitent également un suivi attentif.
- **L'accès des États ACP au marché de l'UE.** À propos de l'accès au marché de l'UE prévu par les nouveaux accords commerciaux, l'Accord de Cotonou dispose qu'aucun pays ACP ne doit se retrouver dans une situation plus défavorable. Il précise : « en ce qui concerne la Communauté, la libéralisation des échanges [...] visera à améliorer l'accès actuel des pays ACP au marché » (article 37.7). L'amélioration de l'accès des exportations en provenance des pays ACP au marché de l'Union européenne lors du passage des préférences tarifaires de Cotonou aux APE doit par conséquent faire l'objet d'un suivi. Celui-ci portera notamment sur les échanges de biens et de produits agricoles, mais aussi sur les échanges de services.

- **La participation des acteurs non étatiques.** L'implication d'une vaste gamme d'acteurs du développement, en plus des gouvernements, est primordiale pour la transparence, l'appropriation et l'efficacité des négociations et de la mise en œuvre des APE. La participation des acteurs non étatiques<sup>7</sup> doit par conséquent faire l'objet d'un suivi spécifique.

### Passer de vastes domaines de suivi à des objectifs spécifiques

Un instrument de suivi doit avoir pour fonction d'évaluer la mesure dans laquelle les objectifs d'un APE sont ou non atteints. Les domaines de suivi énumérés ci-dessus sont cependant trop généraux pour pouvoir être soumis à un suivi efficace. Il est par conséquent important de définir pour chacun de ces domaines de suivi un ensemble d'objectifs spécifiques, à réaliser pour atteindre un objectif général. Ces objectifs spécifiques s'inscrivent dans trois grandes catégories :

- les résultats économiques et de développement ;
- l'état de préparation institutionnelle ;
- les processus de négociation et de mise en œuvre des APE.

L'encadré 1 présente à titre d'exemple une approche permettant de passer de vastes domaines de suivi à des objectifs spécifiques. Il ne s'agit cependant que de l'une des options envisageables pour les différentes étapes nécessaires à la mise en place d'un instrument de suivi. Cet encadré montre un ensemble d'objectifs spécifiques dérivés du domaine de suivi « Prise en compte du niveau de développement dans le processus de libéralisation des marchés des pays ACP ».

Les objectifs spécifiques présentés dans l'encadré 1 ne sont cités qu'à titre d'exemples et cette liste n'est en aucun cas exhaustive. Des différences au niveau des objectifs spécifiques apparaîtront entre les pays ACP et l'UE, mais aussi au sein de chacun de ces deux groupes. Le nombre d'objectifs spécifiques pouvant présenter un intérêt est particulièrement élevé. C'est la raison pour laquelle il est peu probable que l'on trouve une approche de suivi uniforme, adaptée à tous les cas. Il sera donc nécessaire de procéder au classement par ordre de priorité des questions devant faire l'objet d'un suivi et à la sélection d'un nombre limité d'objectifs spécifiques présentant un intérêt particulier. Le sous-ensemble retenu dépendra des contextes et des priorités au niveau national et régional.

Compte tenu des différents éléments du processus APE, il pourrait être nécessaire de mettre en place un suivi en plusieurs étapes. Cela implique notamment de vérifier tout d'abord que le processus APE en lui-même crée les conditions de base nécessaires pour les phases suivantes de la mise en œuvre (de l'APE et des réformes qui y sont liées). Poussé à l'extrême, cela signifie que les objectifs spécifiques liés au processus et à la préparation institutionnelle pourraient en fait être plus urgents que les objectifs économiques et commerciaux des APE. Par conséquent le suivi devrait se concentrer en premier lieu sur ces objectifs, vu les limites en termes de temps et de ressources disponibles pour la mise en place d'un instrument de suivi.

Cependant, on peut aussi avancer que les APE sont par définition surtout des moyens de mettre en place des dispositions économiques et commerciales. Dans cette logique, il faudrait accorder une plus grande priorité aux principaux objectifs économiques et commerciaux, et le suivi devrait donc commencer par ces aspects. Les objectifs de développement institutionnel et de renforcement des capacités à long terme qui ne sont pas spécifiques aux APE ne seraient alors pas inclus directement au mécanisme de suivi des APE. À court terme, les priorités en matière de suivi porteraient sur les

#### Encadré 1 Objectifs spécifiques dérivés du domaine de suivi « Prise en compte du niveau de développement dans le processus de libéralisation des marchés des pays ACP »

Objectif spécifique	Catégorie	Description
<b>Objectif 1</b> Asymétrie possible dans la libéralisation des importations	Résultats économiques et de développement	L'on suppose généralement que les APE permettront un certain degré d'asymétrie au niveau des engagements de libéralisation des importations. Les détails de cette asymétrie restent cependant encore incertains et devront faire l'objet d'un suivi, notamment en ce qui concerne la part des importations en provenance de l'UE dans les pays ACP devant être libéralisée ( <i>objectif 1a</i> : produits couverts), le calendrier de libéralisation ( <i>objectif 1b</i> : période de mise en œuvre) et le nombre de produits sensibles exclus de ce processus de libéralisation ( <i>objectif 1c</i> : listes d'exemptions).
<b>Objectif 2</b> Mise en place de mécanismes de sauvegarde efficaces	Préparation et amélioration institutionnelle	Il faut tenir compte des faiblesses économiques structurelles des pays ACP, de l'importance des droits douaniers pour les revenus de l'État dans ces pays et de la faiblesse des ressources disponibles pour financer les frais d'ajustement. Il serait donc avantageux pour les pays ACP que les APE incluent des mécanismes de sauvegarde qui permettraient de suspendre temporairement la libéralisation des secteurs dans lesquels celle-ci pourrait porter gravement atteinte aux industries locales, nuire à l'emploi ou créer des déséquilibres de la balance des paiements.
<b>Objectif 3</b> Marge de manœuvre politique	Processus APE	En plus de l'asymétrie et de la possibilité de suspendre temporairement la libéralisation, les gouvernements ACP souhaitent la prise en compte correcte, au niveau du processus de libéralisation prévu par un APE, de leurs niveaux de développement respectifs. Ils pourraient ainsi conserver une certaine flexibilité dans la mise en œuvre de politiques interventionnistes à l'avenir, stimuler la compétitivité de leurs industries et le développement durable endogène de leurs économies.
<b>Objectif 4</b> Adoption d'autres dispositions de traitement spécial et différencié	Processus APE	Liée à l'objectif plus large d'inclusion d'une forte dimension de développement au processus de libéralisation APE, la mise en place de dispositions supplémentaires de traitement spécial et différencié nécessite la mise en place d'un suivi. Ces dispositions engloberaient notamment une certaine flexibilité permettant de prendre en compte les différents niveaux de développement et les divers contextes économiques d'un pays à l'autre au sein de la même région ACP. Il deviendrait ainsi possible de prendre des mesures spéciales pour les petits États insulaires ou pour les pays enclavés.

besoins et les conditions préalables nécessaires pour mener à bien les négociations et la mise en œuvre initiale des accords. Les interventions (et le suivi) à plus long terme seraient centrées sur les capacités de mise en œuvre et le respect des engagements pris dans le cadre des APE, ainsi que sur le climat local du commerce et des échanges, les réformes nécessaires, et les réseaux et les institutions visant à améliorer la formulation et la mise en œuvre de politiques commerciales.

S'il est difficile de définir précisément le contenu d'un instrument de suivi des APE, il n'est pas simple non plus de fixer les priorités du suivi (Que suivre en premier ?). Les objectifs poursuivis par le biais des APE sont spécifiques à un pays ou à une région, et les différents acteurs ont des priorités différentes. Par conséquent, si l'on veut mettre en place un instrument de suivi crédible, il est indispensable d'intensifier la discussion entre les acteurs concernés sur ce qui doit ou non faire l'objet d'un suivi, et à quel moment. Par ailleurs, la flexibilité doit être un élément primordial de tout instrument de suivi : celui-ci, en effet, doit pouvoir s'adapter aux évolutions des contextes. À cet égard, il ne servirait pas à grand-chose de fixer un certain nombre d'objectifs spécifiques ou de ne retenir que des objectifs facilement mesurables.

### **Les étapes finales de l'élaboration d'un instrument de suivi : collecte de données et mesure**

Une fois les objectifs spécifiques fixés, l'étape suivante (et finale) de l'élaboration d'un mécanisme de suivi des APE consiste à définir des indicateurs quantitatifs des objectifs spécifiques. Ces indicateurs permettent d'utiliser des données statistiques pour examiner si ces objectifs ont été atteints ou non. Lorsqu'on ne dispose pas de données statistiques ou que celles-ci sont inappropriées pour l'évaluation d'un objectif donné, on peut définir des indicateurs qualitatifs ou formuler des questions clés pour les parties prenantes concernées.

La plupart des objectifs spécifiques seront évalués à l'aide d'un ensemble mixte d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les objectifs spécifiques de la catégorie « Résultats économiques et de développement » se prêtent par définition plus facilement à une évaluation à l'aide de données statistiques que les objectifs relatifs à la « Préparation et amélioration institutionnelle » ou au « Processus APE ». La quantification est plus difficile pour les objectifs portant sur l'appropriation, la transparence et la cohérence des politiques au sein du processus APE, ainsi que sur la qualité et les capacités des institutions ACP. Dans ces cas, le suivi des avancées réalisées sera axé sur l'évaluation de structures institutionnelles spécifiques ou l'analyse de l'opinion et du degré de satisfaction des acteurs, au moyen de consultations et d'enquêtes.

L'existence (ou non) d'informations disponibles et les difficultés méthodologiques auront aussi une influence indéniable sur la conception d'un instrument de suivi d'un APE. La collecte de toutes les informations nécessaires pour suivre de manière adéquate les objectifs identifiés pourrait se révéler être une entreprise extrêmement coûteuse et longue, en particulier lorsqu'il faut mener des consultations à la fois au niveau national et au niveau régional. Toutefois, ne retenir qu'un nombre volontairement restreint d'indicateurs au nom de la simplicité, et en fonction de la disponibilité immédiate des données, mènerait sans doute à une évaluation incomplète et infructueuse d'un APE. De plus, si l'on veut que le suivi soit utile, la définition claire des priorités est une étape indispensable.

### **Comment effectuer ce suivi ?**

L'importance de la transparence, de l'appropriation locale et de la crédibilité du suivi conduit à penser que celui-ci devrait être un processus consultatif et non pas un simple exercice statistique. En outre, l'instrument de suivi ne peut pas être une « boîte noire » basée sur un petit nombre d'indicateurs, dans laquelle on entrerait des données quantitatives pour obtenir des messages simples et clairs tels que « L'APE suit son cours » ou « Revoir l'APE ». Si l'on base la quantification de la performance des APE uniquement sur un ensemble d'indicateurs liés aux objectifs spécifiques dérivés des domaines de suivi, il est peu probable que cette quantification permette de rendre compte de la complexité des questions en jeu.

L'impact des APE sera déterminé à la fois par le contenu exact des accords finaux et par les stratégies nationales et régionales de développement mises en œuvre par les gouvernements. Cependant, à l'heure actuelle, ces éléments sont encore inconnus. Tout instrument de suivi devra donc être flexible et il faudra constamment l'adapter durant les phases suivantes du processus APE, sans perdre de vue que les résultats visés sont des effets sociaux, économiques et institutionnels à long terme.

L'évaluation qualitative est indispensable pour éviter de ne produire qu'un « instantané » qui serait partiel et statique. Les questions liées au commerce, les mesures d'accompagnement, les frais d'ajustement à long terme et les effets économiques dynamiques nécessitent tous un suivi. Les consultations, les entretiens, les audits et les études de cas sont des exemples d'instruments qualitatifs permettant d'analyser le développement des capacités et le renforcement institutionnel dans les pays ACP.

Les indicateurs quantitatifs posent un certain nombre de problèmes de disponibilité, de fiabilité et de validité. La portée des APE, leur orientation sur le long terme et la complexité des questions en jeu impliquent un certain nombre

de difficultés au niveau de la disponibilité des données. Il n'est pas toujours aisé de fixer le calendrier le plus approprié pour l'analyse, ni de définir les indicateurs permettant le suivi d'un objectif donné. En plus des écueils de la sélection des objectifs devant faire l'objet d'un suivi, on peut imaginer également que les parties ne soient pas du même avis sur la validité des indicateurs retenus. Il est possible en effet que l'utilisation de différents indicateurs ne conduise pas aux mêmes conclusions quant au degré de réalisation d'un objectif donné.

Même si tous les acteurs se mettent d'accord sur un certain nombre d'objectifs spécifiques et parviennent à trouver des indicateurs appropriés du point de vue méthodologique, il est possible que les informations nécessaires pour mesurer les indicateurs retenus ne soient tout simplement pas disponibles, ou qu'elles soient trop coûteuses. Ces difficultés sont encore plus grandes lorsqu'il ne s'agit plus du suivi des effets économiques mais de celui des effets sociaux. Il est en effet encore moins aisé d'analyser, par exemple, la pauvreté, les inégalités, la sécurité alimentaire et la durabilité de l'environnement, que ce soit de manière théorique ou empirique. La définition d'indicateurs concrets, la collecte des informations et des mesures peuvent engendrer d'autres problèmes en raison de l'absence de données ou de leur manque de fiabilité.

Pour finir, lors du suivi de l'impact des APE, il est important de garder à l'esprit que des facteurs extérieurs au champ d'action des APE peuvent avoir une incidence simultanée sur les domaines faisant l'objet d'un suivi et les indicateurs qui y sont liés. Les APE étant mis en œuvre dans un environnement dynamique, il est toujours hasardeux de tirer des conclusions quant à d'éventuels liens de cause à effet. Le développement négatif de certains agrégats macroéconomiques, par exemple, aurait peut-être été encore plus négatif en l'absence d'APE. La corrélation de certains indicateurs n'implique pas forcément un lien de causalité.

Il est impossible de suivre de manière exhaustive tous les domaines présentant un intérêt pour les parties. L'évaluation globale finale du degré de réalisation des objectifs des APE dépendra de l'importance et du poids donnés à chacun des domaines faisant l'objet d'un suivi. L'attribution de ces « coefficients de pondération » n'est cependant pas sans conséquences. Si l'on veut que l'instrument de suivi ait une certaine crédibilité, il faut présenter les principes directeurs de manière explicite et utiliser une méthode claire et transparente (Encadré 2).

## Encadré 2. L'approche de type « repères de développement » pour le suivi des APE

L'approche de type « repères de développement » pourrait fournir un important outil d'analyse permettant de faire face aux difficultés inhérentes à l'élaboration d'un instrument de suivi des APE. L'idée de créer des « repères » de développement durable au moyen d'un vaste processus de consultation a été évoquée pour la première fois en 2002, lors de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE. Elle a récemment été reprise dans diverses déclarations du Conseil ACP.

Le principe de base de cette approche est de définir des objectifs de développement (acceptés et reconnus par les parties prenantes ACP et UE) et de comparer les attentes initiales aux dispositions finalement insérées dans le texte des accords. Ces « repères » servent donc de points de référence pour l'évaluation des avancées réalisées dans les négociations d'APE par rapport à l'objectif général de développement que ces accords sont censés aider à réaliser. Ce processus de formulation de repères de développement comprend deux phases distinctes. Tout d'abord, on définit des repères appropriés de développement durable dans le cadre d'un processus consultatif ou participatif. Il convient d'associer tous les acteurs locaux impliqués à la définition de ces repères, afin de maximiser la crédibilité, la transparence et l'appropriation locale. On évalue ensuite les avancées des APE sur la base des « repères de développement » définis précédemment.

Cette approche présente un certain nombre d'avantages. Premièrement, ces repères permettent d'éviter le problème des divergences d'interprétation quant à la dimension développement des APE et de faire ainsi avancer les discussions sur le contenu même des APE. Deuxièmement, la formulation de repères de développement durable permet de clarifier les principes et les valeurs sous-tendant le suivi des APE. Troisièmement, l'utilisation de repères de développement facilite l'obtention d'un consensus sur la définition exacte des objectifs spécifiques devant faire l'objet d'un suivi. Pour résumer, cette approche pourrait fournir une méthode globale utilisable dans tous les pays ACP, si on l'assortit pour chaque région ou pays de l'identification des objectifs spécifiques à évaluer et de l'établissement de l'ordre de priorité à accorder à ces objectifs.<sup>8</sup>

## Conclusion et premiers pas vers la mise en pratique

Il n'existe pas d'approche toute faite du suivi des négociations et de la mise en œuvre des APE. Les acteurs impliqués pourraient être tentés de mettre rapidement sur pied un mécanisme de suivi basé sur des principes directeurs de portée générale et des indicateurs spécifiques. L'analyse succincte, présentée dans cet *EnBref*, des questions de méthodologie et des nombreuses dimensions à prendre en compte montre à quel point une approche correcte du suivi doit répondre à un certain nombre de conditions préalables, à savoir :

- L'identification claire des objectifs clés d'un APE donné ;
- Une bonne compréhension de l'environnement dans lequel les politiques sont mises en œuvre ;
- L'identification des éventuels liens de causalité entre l'APE et l'environnement interne (national ou régional) ;
- La définition de critères transparents et objectifs sur la base desquels l'APE et ses effets seront évalués ;
- L'utilisation à la fois de critères qualitatifs et quantitatifs ;
- Le suivi non seulement des effets (statiques) mais aussi des processus (dynamiques) ;
- La mise en place d'un processus consultatif et participatif impliquant divers acteurs ;
- La diffusion large et régulière des conclusions des exercices de suivi ;
- La réévaluation régulière et analyse critique de l'approche adoptée en matière de suivi.

L'élaboration d'un mécanisme de suivi est par définition un processus complexe. Premièrement, il faut convenir du centrage de ce suivi. Il peut s'agir du processus de négociation en soi, ou de la mise en œuvre de l'APE.

Deuxièmement, le but de cet instrument de suivi doit être défini de manière claire. Le suivi peut en effet avoir différents objectifs. Il peut avoir pour objet d'évaluer si les parties respectent les termes de l'accord ou bien si les engagements liés au développement sont réellement suivis d'effet. Les conclusions d'un exercice de suivi peuvent aussi servir à alimenter le processus de formulation des politiques ou être utilisées à des fins d'information et de communication.

Troisièmement, il faut faire des choix quant au niveau de transparence de cet exercice et aux acteurs qui y seront associés. Le suivi peut être confié à un petit groupe d'experts indépendants ou d'institutions, de manière non partisane, ou bien à l'une des parties de l'accord, sur la base de critères présentant un intérêt pour cette partie. Il peut aussi être mené en commun par toutes les parties à un APE. Cette dernière option nécessite cependant que l'UE et les pays et les régions ACP concernés conviennent d'un ensemble d'objectifs et d'indicateurs. Le suivi peut également être assuré

par un acteur donné ou par un groupe d'acteurs souhaitant que l'APE se traduise réellement par des effets dans un domaine spécifique. Pour la crédibilité de cet exercice, il est essentiel que les acteurs d'un processus de suivi d'un APE, et leurs objectifs, soient clairement définis. Par principe, il est fortement recommandé de renforcer l'appropriation de cet exercice, en particulier si celui-ci est destiné à alimenter le processus de formulation des politiques.

Pour finir, il faut aussi décider du modèle du mécanisme de suivi. Cela signifie que les parties doivent choisir d'un commun accord la base juridique et le cadre institutionnel de ce mécanisme. On peut faire du mécanisme de suivi un « observatoire » indépendant du processus APE, une activité secondaire mise en œuvre par l'une des parties ou des acteurs intéressés, ou bien un processus relié de manière formelle aux engagements juridiques pris dans le cadre de l'APE.

Une fois toutes ces questions tranchées et des orientations claires ainsi déterminées, on pourra définir de manière adéquate les indicateurs de suivi.

La mise en place d'un mécanisme de suivi devrait de préférence commencer par un vaste processus de consultation sur divers aspects d'un éventuel mécanisme de suivi : objectifs, portée, nature, contenu, but, processus, modèle et calendrier. Il convient d'associer à ce processus les acteurs ACP au niveau national, régional et « tous ACP », les États membres et les institutions de l'UE, les représentants de la société civile et des experts indépendants. Un processus de consultation de ce type permet de bâtir un large consensus, de trouver des terrains d'entente sur le suivi de l'APE et de repérer les domaines préoccupant les principaux acteurs ou les questions sources de divergences.<sup>9</sup> Il peut également générer de nouvelles idées et accroître la crédibilité de l'instrument de suivi. Il faut aussi fixer les principales modalités du processus de suivi. On peut alors déduire des indicateurs de suivi spécifiques, en veillant à un bon équilibre entre indicateurs quantitatifs et qualitatifs afin de garantir la meilleure qualité possible de ce processus et de ses résultats.

Le suivi des APE reste néanmoins une tâche particulièrement complexe et ardue, car il ne s'agit pas d'accords commerciaux comme les autres. Ils sont en effet axés sur le développement et non sur des dispositions commerciales au sens strict. Si l'on veut qu'il soit d'une quelconque utilité, le mécanisme de suivi doit être transparent et par conséquent relativement simple. Afin de trouver le juste équilibre entre qualité et simplicité, il est essentiel d'adopter une approche participative et de procéder à une large concertation. C'est ainsi que l'on parviendra à cerner les questions prioritaires et à renforcer l'appropriation parmi les parties concernées et les acteurs de ce processus.

## Notes

- <sup>1</sup> Cet EnBref a été réalisé grâce au soutien financier de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Il est basé en grande partie sur une étude de plus grande envergure : Bilal, S. & Rampa, F. (2006) Designing a Monitoring Instrument for Economic Partnership Agreements : Methodological Issues (décembre). Les auteurs tiennent à remercier Kathleen van Hove de ses nombreux commentaires judicieux et de son aide rédactionnelle. [www.gtz.de/de/dokumente/en-EPA-monitoring-instrument-2006.pdf](http://www.gtz.de/de/dokumente/en-EPA-monitoring-instrument-2006.pdf)
- <sup>2</sup> Conseil des ministres ACP (2005) Résolutions de la 81e session du Conseil des ministres ACP tenue à Bruxelles les 21 et 22 juin. Bruxelles : Secrétariat ACP. [www.acpsec.org/fr/com/cou81\\_decisions\\_f.pdf](http://www.acpsec.org/fr/com/cou81_decisions_f.pdf) ; Conseil de l'Union européenne (2005) Affaires générales et Relations extérieures, Bruxelles, 21 et 22 novembre. 14172/05 (Presse 289). [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/gena/87200.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/87200.pdf) ; et Economic Partnership Agreements : Putting a Rigorous Priority on Development. Discours de Peter Mandelson, Commissaire européen au Commerce, devant le Groupe de dialogue avec la société civile, Bruxelles, 20 janvier 2005. [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/mandelson/speeches\\_articles/sppmo11\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppmo11_en.htm)
- <sup>3</sup> Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) et l'Institut allemand de développement (DIE) mènent actuellement un projet commun visant à identifier, en concertation avec une large gamme d'acteurs, les options possibles en vue d'un cadre de suivi de la mise en œuvre des APE. Commentaires et suggestions sont les bienvenus ( [www.ecdpm.org/trade/epamonitoring](http://www.ecdpm.org/trade/epamonitoring)).
- <sup>4</sup> Les différents objectifs primordiaux énoncés dans l'Accord de Cotonou ne sont pas tout à fait identiques. Dans l'Accord de Cotonou, l'intégration régionale, par exemple, n'est pas un objectif en soi, mais est considérée comme un moyen d'atteindre les autres objectifs, tels que la paix et le développement économique. La réduction de la pauvreté est quant à elle bien un objectif en soi.
- <sup>5</sup> Cela risque fort d'être une tâche particulièrement ardue compte tenu des nombreux chevauchements au niveau de l'appartenance à des groupements régionaux dont les programmes d'intégration peuvent être contradictoires. Ce phénomène est communément résumé par l'expression « le plat de spaghettis » de l'intégration régionale.
- <sup>6</sup> Cela pourrait impliquer d'accorder aux pays ACP de plus longues périodes de mise en œuvre, un rythme plus lent de baisse des tarifs douaniers tout en réduisant la gamme des produits concernés, la possibilité d'exclure certains produits ou secteurs sensibles, et l'adoption de règles d'origine moins restrictives.
- <sup>7</sup> Selon l'article 6 de l'Accord de partenariat de Cotonou, les acteurs non étatiques englobent le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, tels que les organisations syndicales, et la société civile dans toute sa diversité selon les caractéristiques nationales. Un des principaux obstacles à une approche entièrement participative, dans le cas des APE, et de manière générale à la formulation des politiques économiques dans les pays en développement, réside dans le faible degré d'organisation de nombreux producteurs potentiellement importants ; ils opèrent dans le secteur informel de l'économie et ne sont de ce fait pratiquement pas représentés.
- <sup>8</sup> Des chercheurs et des organisations de la société civile intéressés par cette approche ont proposé l'élaboration de trois ensembles de repères de développement couvrant les principaux aspects des nouveaux accords de partenariat : accès au marché, marge de manœuvre politique et ressources de développement. Voir ICTSD et Aprovev (2005) The EPAs and Sustainable Development : Benchmarks for Pro-development Monitoring of the Negotiations. Genève et Bruxelles. [www.aprovev.net](http://www.aprovev.net)
- <sup>9</sup> Les efforts entrepris à l'heure actuelle par l'ECDPM et le DIE pour définir un cadre de suivi des APE tentent de contribuer à cet objectif (voir [www.ecdpm.org/trade/epamonitoring](http://www.ecdpm.org/trade/epamonitoring))

## Vers un mécanisme de suivi des accords de partenariat économique (APE) ACP-UE

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) et l'Institut allemand de développement (DIE) élaborent en commun des options de suivi de la mise en œuvre et des impacts des APE. Ce projet, financé en partie par le ministère allemand de la coopération au développement, a plusieurs objectifs :

- Développer un ensemble flexible de méthodes de suivi de la mise en œuvre des APE et des effets sur le développement des principales politiques et mesures liées aux APE ;
- Identifier les principaux facteurs influant sur la réalisation des objectifs des APE ;
- Étudier des options de procédure en vue de l'intégration d'un système de suivi au sein même du processus de mise en œuvre des APE (conception, mise en œuvre, analyse et utilisation).

Ce projet adoptera une approche fortement participative et encouragera la contribution des acteurs ACP et UE (négociateurs, représentants officiels, décideurs, experts, société civile et secteur privé). Dans le cadre d'une phase d'essai, des séminaires participatifs organisés au niveau national réuniront les utilisateurs potentiels de ce mécanisme de suivi en Afrique orientale et australe. Les séminaires ont un objectif double : cerner les principales politiques et les principaux secteurs

devant faire l'objet d'un suivi, et contribuer à l'élaboration de mécanismes appropriés permettant d'évaluer la mise en œuvre et les effets des dispositions des APE. Cet exercice comprend notamment la définition d'un processus de suivi, de liens de causalité et d'indicateurs adéquats, ainsi que l'inventaire des sources de données et d'informations.

Si vous souhaitez nous faire part de vos réflexions personnelles sur la forme que devraient prendre ces mécanismes de suivi des APE, ou si vous souhaitez en savoir plus sur cette initiative commune DIE-ECDPM, merci de vous adresser à :

## ECDPM

San Bilal, [sb@ecdpm.org](mailto:sb@ecdpm.org) tél. : +31 (0)43 350 29 23  
Francesco Rampa, [fr@ecdpm.org](mailto:fr@ecdpm.org) tél. : +31 (0)43 350 29 29

## DIE

Michael Bruentrup, [Michael.Bruentrup@die-gdi.de](mailto:Michael.Bruentrup@die-gdi.de)  
tél. : +49 (0)228 94 92 71 64  
Tobias Reichert, [tobias.reichert@gmx.net](mailto:tobias.reichert@gmx.net) tél. : +49 (0)30 60 03 16 88

[www.ecdpm.org/trade/epamonitoringfr](http://www.ecdpm.org/trade/epamonitoringfr)

EnBref fournit des synthèses d'informations sur les principaux débats et activités qui s'inscrivent dans le cadre de la coopération ACP-UE. Ces synthèses complémentaires sont issues des processus de consultation que l'ECDPM engage avec de nombreux acteurs étatiques et non étatiques dans les pays ACP et les pays membres de l'UE. L'ECDPM est une organisation non partisane dont l'objectif est de faciliter la coopération internationale entre les pays ACP et l'UE. Les informations publiées peuvent être reproduites sans autorisation préalable, à condition cependant que la source soit mentionnée.

Pour le soutien qu'ils apportent à EnBref l'ECDPM remercie : les ministères des Affaires étrangères de Finlande, du Luxembourg, des Pays-Bas et de Suède, la Direction générale de la Coopération au développement en Belgique, Irish Aid, l'Agence suisse pour la coopération et le développement, l'Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento au Portugal, et le Département pour le développement international au Royaume Uni.

Centre Européen de gestion des politiques de développement  
Onze Lieve Vrouweplein 21  
NL-6211 HE Maastricht  
Pay-Bas

Tél +31 (0)43 350 29 00 Fax +31 (0)43 350 29 02  
[info@ecdpm.org](mailto:info@ecdpm.org) [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)

ISSN 1571-7445