

“Négociations commerciales et réformes des services en Afrique ”

Hôtel Africana, Kampala, Ouganda – 04-08 Février 2008

Synthèse du Rapport de Réunion¹

Introduction

Le commerce des services est un secteur dynamique du commerce international. Il offre de ce fait d'importantes opportunités aux pays en développement et aux pays les moins avancés (PMA) tant en terme d'exportations (exemple du mode 4 dans le secteur du tourisme et des TICs) que d'importations (baisse des coûts grâce à une gamme variées de services d'infrastructure tels que les télécommunications, le transport, l'énergie et les services financiers).

En dehors de cette importante contribution, le commerce des services peut jouer un rôle dans la réduction de la pauvreté. Beaucoup de pays en Afrique ont ainsi signé des Accords de Partenariat Économiques (APE) intérimaires qui prévoient que les engagements sur le commerce des services devraient être négociés entre fin 2008 et mi 2009. A cela s'ajoute le travail en cours à l'Organisation Mondiale du Commerce (l'OMC), lequel pourrait rapidement porter une attention particulière aux services dans le cas où les négociations sur l'agriculture et le commerce des marchandises sortent de l'impasse.

A la lumière de cela, de fortes pressions pourraient être faites sur les pays africains pour qu'ils prennent des engagements sur le commerce des services au cours de l'année 2008. C'est dans ce contexte que JEICP a tenu à Kampala (Ouganda), du 04 au 08 Février 2008, une réunion sur les négociations commerciales et réformes des services en Afrique.

Objectifs

Cette rencontre visait trois objectifs suivant lesquels le présent rapport a été rédigé.

Le premier objectif était de permettre une compréhension des questions liées à la libéralisation du commerce des services, les négociations commerciales et les réformes des services afin d'identifier les défis et les opportunités et de définir un plan d'action pour l'année 2008.

Dans ce contexte, les participants ont échangé sur les mandats de négociation. Au niveau multilatéral, il a été noté que l'exemption obtenue par les PMA lors de la ministérielle de Hong Kong, que ces pays ne sont pas supposés prendre de nouveaux engagements aurait contribué au fait que ces pays ont été (intentionnellement ou non) marginalisés voire ignorés dans le cadre des négociations sur l'AGCS à l'OMC.

¹ Ce rapport a été approuvé par le Comité d'Orientation de l'atelier, composé de Peter Elimu (Président), Dominique Njinku (Secrétaire), Béatrice Dove-Edwin, Elijay Manyara, Flora Musonda, Valérie Ongolo et Edward Sungula, assisté par Sékou Falil Doumbouya et David Primack. Le rapport détaillé de l'atelier est en cours de finalisation. Les documents de l'atelier incluant la liste des participants, et des présentateurs sont disponibles sur le site internet : www.ileap-jeicp.org.

Au niveau des APE, il a été rappelé que l'Afrique faisait face à un mandat relativement étroit avec l'Union Européenne (UE) et que cela pourrait être préjudiciable.

Il faudrait par conséquent être vigilant pour que les négociations soient couronnées de succès. Cela implique une approche proactive dans la détermination des intérêts offensifs qui devraient aller au-delà du tourisme ou du mode 4. La réponse nécessite alors une combinaison d'efforts de nature économique, juridique et politique.

Un des principaux défis à relever pour les pays africains est de trouver un équilibre entre le processus d'amélioration des cadres réglementaires tout en utilisant de façon efficace les opportunités de prendre des engagements de libéralisation sans pour autant empiéter sur les options de réglementation lors des réformes à venir.

Dans ce sens, les participants ont noté le besoin de mettre l'accent en priorité sur la réforme réglementaire avant de prendre des engagements dans le cadre des négociations. Cela impliquerait de préserver une marge de manœuvre et mieux encore, de voir comment cette flexibilité pourrait être utilisée dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Les participants ont aussi discuté des écarts entre les engagements pouvant être pris et la situation des réformes dans les secteurs. Ils ont noté par exemple que les éventuels engagements devraient prendre en compte les meilleures pratiques et réformes déjà réalisées dans le programme national. Les choix pourraient consolider les réformes actuelles (le statu quo) ou au besoin aller au-delà de ces réformes. Ce dernier cas serait semblable à la pratique sous le GATT par laquelle il existe d'énormes écarts entre l'obligation légale et la pratique elle-même (droits de douanes consolidés contre droits de douanes appliqués). D'autre part, les participants ont aussi signalé le besoin de considérer les circonstances où les obligations (via les pré-engagements) pourraient être prises sur des réformes ultérieures.

Dans l'optique de la poursuite des négociations sur le commerce des services dans le cadre de l'OMC et des APE (et pour en assurer une bonne cohérence), les discussions ont insisté sur l'importance du contexte régional, avec un accent particulier sur le rôle crucial de l'intégration régionale comme appui des processus bilatéraux et multilatéraux. Sur ce point, il a été souligné qu'il y avait beaucoup de travail à accomplir et en particulier au sein même des diverses régions africaines.

En ce qui concerne le commerce des services (et de l'investissement) dans le cadre des APE, quatre choix ont été évoqués comme suit : ne rien faire, favoriser la coopération générale, réaffirmer les engagements de l'AGCS (avec une aide additionnelle au développement), ou entreprendre de plus larges engagements de libéralisation.

Bien que des préoccupations persistent sur le bien fondé des engagements sous-jacents aux services dans les APE, la rencontre est partie sur la base qu'un engagement politique a été signé dans l'accord intérimaire des APE et le rôle des experts est de voir dans quelle mesure cet engagement peut être respecté. On s'est alors penché sur les prochaines étapes (tel que le travail préparatoire nécessaire pour aider à une prise de décision).

En tant que tel, il a été convenu qu'il serait plus prudent de travailler sur l'hypothèse que le travail technique doit être achevé d'ici mi-2008 afin d'éviter une situation embarrassante comme celle dans laquelle les pays et régions s'étaient retrouvés en fin 2007, les obligeant à prendre parfois des décisions à la hâte.

On a également souligné qu'en s'impliquant dans un processus efficace de préparation des négociations dans l'APE sur les services, même si l'on ne prend pas d'éventuels engagements, un cadre sain serait

construit pour discuter des réformes internes potentielles. De même, aucun travail préparatoire ne serait exclusif à l'APE, dans le sens où il pourrait également alimenter les discussions sur les services à l'OMC.

L'expérience des Caraïbes sur les APE a servi de principal élément de comparaison au cours de l'atelier. À cet égard, il a été démontré que le processus de préparation est aussi important que la substance des négociations elle-même et que les négociations régionales précéderaient probablement l'accord avec l'UE. On a fait remarqué que l'exemple des Caraïbes ne doit en aucun cas être considéré comme modèle à suivre pour l'Afrique. Cependant, il donne des leçons pour alimenter le contexte régional africain, y compris pour les questions d'architecture. Les participants ont aussi attiré l'attention sur le besoin d'une bonne compréhension des conditions d'accès aux marchés des services de l'UE ; de même il serait utile de faire le point sur l'efficacité d'une réelle offre de nouvelles opportunités sur le marché Européen dans le cadre des APE en comparaison à leur offre au niveau des négociations de Doha.

Étant donné la faible préparation des négociations par les régions africaines, les participants se sont interrogés, sur l'opportunité d'utiliser dans les APE, un format de présentation des engagements différent de celui déjà utilisé à l'OMC.

Pour le travail à venir, les participants ont convenu de l'urgence (de trouver ou de formuler des arguments solides) prenant en compte les réalités de chaque pays ou région, et de définir le rôle des services dans des stratégies de développement en général. Le rôle de la réforme des cadres réglementaires et des mesures complémentaires nécessaires pour catalyser les avantages issus des réformes des services étaient aussi des thèmes forts dans les discussions. L'engagement de toutes les parties prenantes, notamment du secteur privé et de la société civile, tant dans la formulation que dans la mise en œuvre des politiques a été considéré comme essentiel.

Le deuxième objectif de l'atelier était l'examen des conditions spécifiques et les interventions à court terme qui pourraient être nécessaires pour préparer d'éventuels engagements au niveau sectoriel. Tandis qu'une série de questions a été soulevée, il a été consenti que l'attention devrait être maintenue sur des aspects liés au commerce plutôt que tenter de traiter toutes les questions d'intérêts sectoriels. Par exemple, les secteurs de la santé ou de l'éducation devraient être traités seulement si les aspects liés au commerce dans ces domaines sont pertinents.

Les participants ont noté que les questions les plus urgentes étaient des questions d'ordre légal et en particulier, celles portant sur une meilleure compréhension du marché interne sur les dispositions et pratiques réglementaires.

Il a été suggéré qu'entreprendre des audits sur la réglementation, aiderait à trouver des mesures réglementaires qui pourraient faire l'objet d'engagements en matière d'accès au marché et/ou de traitement national qui limitent l'importation des services et qui pourraient être inconsistants avec les dispositions de l'AGCS sur l'accès au marché et le traitement national, ou ne pourraient pas contribuer à la réalisation des objectifs pour lesquels ces mesures ont été prises.

De tels audits réglementaires pourraient alors servir de référence aux décideurs politiques et négociateurs pour prendre des décisions éclairées tant sur les réformes éventuelles que sur les offres (au niveau de l'OMC et des APE).²

Un programme de travail en plusieurs parties a été discuté et combinerait des enquêtes, la recherche et l'analyse des options, la formation et le soutien au processus de prise de décisions. Cela commencerait avec les audits mentionnés ci-dessus dans des secteurs choisis et dans certains pays et/ou régions. Les informations collectées dans ce contexte seront alors « traduites » dans le langage propre à l'AGCS, en

² En principe, ce travail devrait aussi s'assurer qu'aucune mesure réglementaire en cours n'est à l'encontre des NPF.

maintenant un format que les décideurs politiques pourraient comprendre et utiliser pour conduire des consultations auprès des parties prenantes. Les participants ont insisté sur le besoin d'organiser des ateliers nationaux et de former les décideurs sur ces questions. De plus, les participants ont mis en évidence l'importance des procédures à entreprendre notamment en ce qui concerne l'engagement du public pour soutenir les décisions. Une fois cette phase achevée, des propositions pourraient être présentées aux structures décisionnelles nationales tels que les Ministères, les communautés économiques régionales etc. La question de savoir : « comment aborder des questions à caractère régional plutôt que national » a été aussi soulevée tout comme l'important besoin d'assurer des ateliers de recherches et de formation suffisants, pouvant être une base de connaissance pour les décideurs. JEICP ou d'autres structures de recherche et de renforcement des capacités pourraient aider à la réalisation d'un tel programme.

Le troisième objectif de l'atelier était d'inciter les fonctionnaires et experts chargés du commerce et des questions sectorielles à aller au-delà des préoccupations mercantilistes et de leur rappeler que les réformes de libéralisation ont pour objectif final la réduction de la pauvreté.

Dans ce sens, il a été convenu qu'un bon point de départ serait d'inclure dans le processus ceux qui sont les plus affectés par les décisions, et en même temps s'assurer que les engagements qui pourraient réduire le bien-être des populations soient graduellement envisagés afin de permettre l'introduction de mesures compensatoires.

Les disciplines sur le service et/ou accès universel ont été examinées comme étant d'importants mécanismes favorables à la réduction de la pauvreté ; cependant, elles ne sont pas les seules dimensions à considérer. Les discussions ont également porté sur l'impact des réformes des services, sur le coût de la production et sur l'abaissement des prix à la consommation. Il a été indiqué que de telles libéralisations et réformes devraient intégrer la dimension de la création d'emploi pour améliorer le niveau de vie des populations. Ce point de vue souligne l'importance des mesures complémentaires axées sur le renforcement de la capacité d'offre des services. Les participants ont convenu de la nécessité d'une intervention ciblée sur le commerce des services dans le cadre de l'initiative d'Aide pour le Commerce. De façon générale, les discussions ont porté sur l'aide pour le commerce telle qu'elle figure dans les APE et sur le Fonds Européen pour le Développement (FED).

En effet, il a été noté que, dans plusieurs circonstances, ces politiques complémentaires d'appui à la libéralisation peuvent avoir un impact beaucoup plus important que la politique de libéralisation elle-même. Dans cet esprit, l'idée d'élaborer ou de raffiner une liste prioritaire d'interventions complémentaires dans les services a été encouragée. Cette idée allait en ligne droite avec les discussions qui ont eu lieu au niveau des bureaux de représentation locale des bailleurs de fonds. Plutôt que de "réinventer la roue", les participants ont indiqué que ces listes prioritaires existent déjà dans plusieurs pays.

Ces derniers sont par contre confrontés à l'obstacle majeur de mise en œuvre en raison des problèmes de disponibilité et/ou d'accessibilité de ressources adéquates. Le besoin de mieux prendre en compte le commerce des services dans les stratégies nationales de développement et dans les évaluations liées au commerce (telles que les Etudes Diagnostiques sur l'Intégration Commerciales (EDIC), qui dans plusieurs cas nécessitent des révisions centrées sur les services) a été aussi exprimé, ainsi que le besoin d'identifier les mécanismes permettant de répondre aux questions régionales qui ne sont pas intégrées dans les contextes d'évaluation nationale. Le groupe de travail mis en place dans le cadre de l'atelier, a fait des recommandations sur la préoccupation suivante: « comment une composante aide pour le commerce des services pourrait être structurée et comment celle-ci pourrait être complémentaire au travail de préparation des engagements en négociation »

Evaluation de l'atelier:

L'atelier a enregistré la participation de 65 personnes – comprenant des fonctionnaires, des membres des communautés économiques régionales, des chercheurs, des représentants du secteur privé, de la société civile et des bailleurs de fonds (liste disponible sur le site www.ileap-jeicp.org). Ces acteurs sont des relais importants dans la conception et la mise en œuvre des réformes et du processus de libéralisation du commerce des services. Leur efficacité repose toutefois sur une bonne coordination des activités au niveau national et régional.

La majorité des participants étaient des représentants de pays d'Afrique Centrale, de l'Est, du Sud et de l'Ouest dont le Burundi, le Cameroun, la République Centrafricaine, la République du Congo, le Ghana, le Kenya, le Nigeria, le Rwanda, la Sierra Leone, le Swaziland, la Tanzanie, et l'Ouganda. Les Communautés économiques régionales représentées comprenaient la CEMAC, CRNM, EAC et la CEDEAO³.

Les partenaires suivants de JEICP étaient aussi représentés: Department for International Development UK (DFID); GTZ German Technical Cooperation; International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD); Netherlands Ministry of Foreign Affairs; Overseas Development Institute (ODI); Quakers United Nations Office in Geneva (QUNO); SOMO; South Centre; Southern and Eastern Africa Trade Information and Negotiations Institute (SEATINI); Trade Law Centre for Southern Africa (TRALAC); Trade Policy Research and Training Programme (TPRTP); UNCTAD; UNDP Regional Service Centre et l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

L'analyse préliminaire des réponses provenant des questionnaires d'évaluation (ci-dessous Annexe 1) montre qu'en général:

- La connaissance des participants sur les thèmes évoqués s'est accrue à la fin de l'atelier;
- Au moins 94% des participants ont trouvé que l'atelier était 'très pertinent' ou 'parfaitement pertinent' pour leur travail ou fonctions, et 97% ont indiqué qu'il était utile à leur travail professionnel;
- 82% ont trouvé le format de l'atelier « très efficace » ou « entièrement efficace » ; et
- Tous les participants ont considéré l'atelier comme étant une occasion importante de créer et de développer des réseaux utiles.

Concernant le contenu de l'atelier et des sessions sectorielles, 70% en moyenne des participants, les ont trouvés « très » ou « entièrement » pertinent. La question largement soulevée (aussi bien dans des évaluations formelles et informelles soumises) était que le programme de l'atelier était trop chargé. Ceci n'a pas permis souvent d'étendre suffisamment les discussions faute de temps. Comme l'atelier visait aussi à aider à raffiner une méthodologie, cette lacune sera prise en compte dans les activités futures.

Plan d'actions

Selon les discussions avec les participants, et en référence à ce qui est dit ci haut, le plan d'action nécessite que les gouvernements africains définissent un processus de mise en œuvre de la méthodologie élaborée au cours de l'atelier. Ceci impliquerait un premier exercice de diagnostic pour déterminer l'ampleur et la qualité du travail existant (l'objectif étant de bâtir le travail futur sur ce qui est déjà fait).

Cet exercice sera suivi d'analyses et de recherches additionnelles visant à combler les manquements existants. A cet effet, un audit réglementaire pourrait être fait si nécessaire.

³ Les représentants du Secrétariat de l'UEMOA ont eu des difficultés liées aux perturbations de trafic aérien; leurs intérêts ont néanmoins été reflétés dans les débats par les autres participants familiers aux conditions de cette sous-région.

En gardant à l'esprit l'hypothèse que de tels travaux techniques seront achevés d'ici mi-2008 pour servir à la prise de décision et/ou aux processus de négociation notamment dans les APE, un calendrier approprié devrait être établi, en prenant en compte les consultations avec les acteurs nationaux et/ou régionaux. Les questions concernant la couverture sectorielle des audits, ainsi que les modalités pour entreprendre strictement ce travail à un niveau national et/ou régional devront aussi faire l'objet d'une grande attention.

Les participants ont invité JEICP à être le « leader » et mobiliser d'autres institutions pour assurer qu'un tel programme de travail soit mis en application dans le calendrier ci-dessus. Les indications préliminaires des secrétariats d'EAC, de la CEMAC et de l'UEMOA montrent un grand intérêt à débiter ce travail immédiatement.

En résumé, les participants ont recommandé :

- Que des travaux soient engagés le plutôt possible et finalisés d'ici mi-2008 afin de servir aux négociations sur d'éventuels chapitres d'APE sur le commerce des services et l'investissement;
- D'entreprendre au besoin des audits réglementaires, dans chaque région africaine;
- Qu'un programme de travail sur l'aide pour le commerce spécifique au commerce des services pourrait être utile afin d'assurer que les bénéfices de la libéralisation des services aboutissent à la réduction de la pauvreté ;
- D'entreprendre une revue des opportunités et des contraintes auxquelles les exportateurs de services d'Afrique font face dans les principaux marchés de l'OCDE; et
- Que JEICP assiste à la mise en œuvre des recommandations susmentionnées.

ANNEXE I - Observations générales

Réponses sur la base des formulaires d'évaluation (% des participants). Chaque aspect de l'activité a été noté sur une échelle de 1 à 5. 1 étant le minimum et 5 le maximum.

	Pas pertinent 1/5	2/5	3/5	4/5	Parfaitement pertinent 5/5	Aucune opinion
Niveau de connaissance du domaine d'étude abordé par l'atelier de travail avant la réunion	6%	25%	31%	28%	9%	0%
Niveau de connaissance du domaine d'étude abordé par l'atelier de travail à la fin de la réunion	0%	0%	22%	38%	41%	0%
Pertinence de cet atelier en rapport avec votre activité ou fonction	0%	0%	6%	19%	75%	0%
Efficacité de la présentation de l'atelier	0%	3%	16%	66%	16%	0%
Valeur de cet atelier comme moyen de créer et développer des contacts	0%	0%	3%	38%	59%	0%
Utilité globale de cet atelier dans votre travail professionnel	0%	0%	3%	44%	53%	0%
Utilité de la Session I: Etat d'avancement du commerce des services	0%	0%	22%	44%	31%	3%
Utilité de la Session II: Avancement des négociations du commerce des services dans le cadre des APE	0%	3%	25%	44%	28%	0%
Utilité de la Session III: Etat d'avancement des préparatifs sur les services (APE) dans les régions africaines	0%	3%	41%	25%	31%	0%
Utilité de la Session IV: Liens entre cadres réglementaires et libéralisation des services	0%	0%	16%	44%	38%	3%
Utilité de la Session V: La dimension multilatérale des règles sur la réglementation interne	0%	0%	28%	44%	28%	0%
Utilité de la Session VI (a): Examen Sectoriel et Analyse	0%	0%	19%	50%	25%	6%
Utilité de la Session VI (b): Télécommunications et les TIC	0%	0%	16%	50%	31%	3%
Utilité de la Session VI (c): Services Financiers	0%	0%	25%	34%	34%	6%
Utilité de la Session VI (d): Services professionnels	0%	0%	38%	28%	31%	3%
Utilité de la Session VI (e): Tourisme	0%	0%	25%	41%	28%	6%
Utilité de la Session VI (f): Mouvement des personnes	0%	0%	25%	25%	41%	9%
Utilité de la Session VI (g): Transport	0%	3%	25%	41%	31%	0%
Utilité de la Session VII: Mécanismes pour une participation effective	0%	0%	22%	38%	22%	19%