

Eclairage sur les Négociations

Numéro 1

Volume 9
Février 2010

Disponible sur

www.ictsd.net/news/tni
www.acp-eu-trade.org/eclairage

Sections permanentes

- 2 Editorial
- 2 Nouvelles et publications
En bref
- 12 OMC
Aperçu
- 13 APE
Point sur les négociations
- 16 Calendrier et publications

A l'affiche ce mois

- 1 **Les dispositions relatives à l'environnement dans les Accords de partenariat économique: conséquences pour les pays en développement**
Beatrice Chaytor
- 5 **La négociation des services dans les APE – la perspective de l'AfOA**
Narainduth Boodhoo
- 6 **Comment un accord commercial sur le sucre affecterait-il les pays exportateurs et importateurs ?**
Amani Elobeid
- 8 **Améliorer les APE pour faire face aux défis mondiaux actuels**
Darlan F. Martí
- 10 **Les pays ACP face au dynamisme des Communautés européennes en matière d'Obstacles Techniques au Commerce: quelles options ?**
Achille Bassilekin

Les dispositions relatives à l'environnement dans les Accords de partenariat économique: conséquences pour les pays en développement

Beatrice Chaytor



Les accords commerciaux bilatéraux et régionaux (ACR) ^[1] se sont multipliés au cours des dix dernières années, et alors même qu'ils établissent les bases des relations commerciales entre les parties, ils incluent de plus en plus de dispositions relatives à l'environnement. Cette tendance, qui s'est rapidement accentuée, provient de la reconnaissance du fait que les politiques économiques et environnementales sont étroitement liées, et qu'elles devraient coexister et tenir compte les unes des autres. Les pays qui prônent cette tendance font principalement partie de l'OCDE (notamment les États-Unis, le Canada et l'Union européenne). Aussi, les tentatives de soutien mutuel des mesures commerciales et des mesures environnementales dans les accords commerciaux internationaux et régionaux sont devenues plus ou moins habituelles ^[2] ; toutefois, l'importance relative des questions environnementales dans les accords commerciaux reste un point de controverse.



International Centre for Trade
and Sustainable Development



(Suite page 3)

Éditorial

Nouvelles et publications

En bref

On ne se souviendra pas de 2009 comme d'une année particulièrement propice pour les relations internationales. Plus particulièrement, la Conférence des Nations-Unies sur le changement climatique a raté sa cible, qui était la conclusion d'un accord international contraignant sur la question du changement climatique, avec une réunion de fin d'année à Copenhague qui a sapé la confiance (déjà fragile) qu'avaient les gouvernements sur cette question. Pour ce qui est du commerce international, le bilan est tout aussi décevant. Lors d'une réunion ministérielle de l'OMC, également tenue en décembre, les gouvernements ont pris soin d'éviter le sujet qui fâche, à savoir la question du cycle de Doha, qui entre péniblement dans sa neuvième année.

2009 ne sera pas non plus une année mémorable pour la négociation des APE entre l'UE et les pays ACP. Les accords intérimaires de 2007-2008 n'ont pas encore été remplacés par des accords complets. Si plusieurs APE intérimaires ont été signés en 2009, la plupart n'a encore été ni notifiée à l'OMC, ni mise en œuvre. En outre, plusieurs pays continuent de repousser la signature de leurs accords intérimaires conclus avec l'UE. Quels sont les obstacles? Il y en a un grand nombre, bien sûr, qu'Éclairage s'est attaché à mettre en évidence ces dernières années. Mais le plus dérangeant est peut-être celui souligné par Darlan F. Marti, que nous avons invité à contribuer au numéro de ce mois-ci, et qui note que de nombreux analystes sont d'accord pour affirmer qu'il «continue à y voir un manque de confiance considérable entre les deux parties dans les négociations». Nous ajouterons qu'il y a également une sous-évaluation des avantages potentiels d'un APE en matière de développement.

L'année 2010 présente-t-elle de meilleures perspectives? Il y a certaines raisons d'être optimiste. En premier lieu, le prochain Commissaire européen au commerce, Karel De Gucht, a fait part de son attachement à conclure des APE qui accorderaient la priorité à la promotion du développement dans les pays ACP. Il se dit également convaincu que le Cycle de Doha peut être conclu d'ici un à deux ans, avec un accord honorant son agenda de développement. Et il y a un grand espoir, tant dans les régions ACP qu'en Europe, de voir cette année la signature de quelques autres APE intérimaires, voire la conclusion d'un certain nombre de nouveaux APE, notamment au niveau régional. Mais l'avenir nous le dira.

Pour ce qui est d'Éclairage, nous continuerons en 2010 à fournir informations et analyses sur les accords de partenariat économique, les processus d'intégration économique régionale et les questions de commerce et développement.

Le dernier numéro d'Éclairage de l'année 2009 comprenait une série spéciale d'articles sur les liens entre les politiques commerciales et environnementales. Dans ce premier numéro de 2010, nous reprenons ainsi là où nous en étions restés, avec un article de Beatrice Chaytor, chargée de Programme pour Juristes et économistes internationaux contre la pauvreté, sur les dispositions environnementales dans les APE.

Nous examinons ensuite la question de la libéralisation des services du point de vue de la région Afrique orientale et australe (AfOA), dans un essai de Narainduth Boodhoo, chef du groupe de négociation sur le commerce des services pour la région AfOA.

Quelles implications auraient les modalités du projet de l'OMC sur le commerce du sucre? Amani Elobeid, un analyste international spécialisé sur les questions du sucre et de l'éthanol à FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute) à l'Université d'Etat d'Iowa, apporte quelques éléments de réponse, sur la base de la recherche qu'elle a récemment menée sur le sujet.

Darlan Marti apporte un nécessaire éclairage sur les négociations APE en étudiant attentivement les 17 essais rédigés par des experts du commerce et des décideurs de haut rang et réunis dans le livre électronique récemment publié, «Updating Economic Partnership Agreements to Today's Global Challenges.»

Enfin, la question épineuse des obstacles techniques au commerce est examinée par Achille Bassilekin, directeur adjoint du Bureau des ACP à Genève. Cet article offre des propositions concrètes pour surmonter les obstacles au commerce rencontrés par les pays ACP en raison de la profusion de règles et de normes techniques auxquelles ces pays doivent se conformer pour avoir accès aux marchés de l'UE.

Comme toujours, vos commentaires, conseils ou propositions d'articles sont les bienvenus. Vous pouvez les adresser à divisunbar@ictsd.ch

L'UE et l'Amérique latine parviennent à un accord sur le commerce de la banane

L'Union européenne et les pays latino-américains ont mis fin à deux décennies de différend commercial sur la banane, dans lequel étaient impliqués de nombreux États ACP, en arrivant à un accord ayant trait aux droits de douane européens appliqués sur les exportations de bananes. L'UE offrait en effet aux exportateurs de bananes des pays ACP un accès préférentiel au marché communautaire, ce qui suscitait des protestations de la part des pays exportateurs de bananes en Amérique latine. En vertu de l'accord, l'UE réduira ses droits NPF sur la banane en huit étapes, en passant d'un taux actuel de 176 euros par tonne à 114 euros par tonne en 2017 au plus tôt (2019 au plus tard). L'abaissement tarifaire commencera par une baisse de 28 euros par tonne dès la signature de l'accord par l'ensemble des parties. En contrepartie, les pays latino-américains producteurs de bananes, ainsi que les États-Unis, s'engagent à abandonner les recours juridiques actuels contre l'UE devant l'OMC. Pour rappel, l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC a systématiquement pris parti pour les pays latino-américains, qui dénonçaient le régime tarifaire européen de la banane comme incompatible avec les règles de l'OMC. Les États-Unis contestaient également les droits de douane appliqués par l'UE sur la banane, car la plupart des plus grands producteurs de bananes opérant en Amérique latine, tels que Chiquita, Del Monte et Dole, ont leur siège aux États-Unis. L'UE déboursa 200 millions d'euros pour aider les principaux pays ACP exportateurs de banane à s'adapter à l'érosion de leur accès préférentiel au marché de l'UE.

Le prochain Commissaire européen au commerce énonce les priorités de la politique commerciale

Karel De Gucht, prochain Commissaire européen désigné pour le commerce, a pris l'engagement d'adopter une «approche ouverte et flexible» dans les négociations APE et a déclaré que la conclusion des négociations avec les pays ACP devait être une priorité absolue pour l'UE. Ces remarques ont été formulées au cours d'une audition de confirmation de trois heures devant les membres du Parlement européen. Tout en notant que les APE «ont suscité beaucoup de critiques de la part des pays partenaires ainsi que de la société civile en Europe», il s'est dit confiant du fait que les accords «peuvent promouvoir le développement». De Gucht, ancien ministre belge des Affaires étrangères, a également déclaré aux parlementaires européens qu'il était «assez confiant» quant à la conclusion d'un accord commercial du Cycle de Doha, cette année ou l'an prochain. De Gucht a ajouté que les membres de l'OMC se sont mis d'accord sur «90% des sujets en cours de négociation» et a imputé aux États-Unis, à la Chine et à l'Inde le recul important fait récemment dans les négociations.

L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE adopte des résolutions

L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, tenue du 30 novembre au 3 décembre à Luanda, a adopté des résolutions sur la gouvernance globale, la réforme des institutions internationales et l'impact de la crise financière sur les États ACP¹. Elle a également adopté la «Déclaration de Luanda» sur la Seconde Révision de l'Accord de partenariat ACP-UE. Louis Michel, co-président de l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE, a également appelé à une aide publique au développement additionnelle pour aider les pays en développement à combattre la crise alimentaire et les changements climatiques. De plus, Louis Michel a préconisé la recherche de nouvelles sources de financement pour la politique de développement, telles qu'une taxe sur les billets d'avion, et a appuyé l'idée d'une taxe sur les transactions financières. Cette 18^{ème} Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE a également été une occasion pour la Commission de clarifier les modalités de gestion et de mise en œuvre du mécanisme «Vulnérabilité-FLEX», adopté en août 2009 et devant allouer 500 millions d'euros sur deux ans aux pays en développement les plus touchés par la crise économique et financière. 215 millions d'euros ont été accordés en 2009 au titre de ce mécanisme².

Une étude examine le lien entre les APE et le développement

Une étude publiée par l'Institut de Développement allemand (Deutsche Institut für Entwicklungspolitik) évalue l'efficacité des efforts déployés par l'UE pour lier commerce et développement dans le contexte des APE avec les pays ACP. L'auteur de l'étude, Davina Makhan, se fixe deux objectifs: en premier lieu, analyser la pertinence, pour le développement, de la politique commerciale européenne vis-à-vis des pays ACP; et en second lieu, évaluer la façon dont l'UE opère en tant que système multi-niveaux (c'est-à-dire un système qui comprend à la fois la Communauté européenne et les différents États membres de l'UE) dans les négociations sur les APE, afin de tirer des conclusions quant aux moyens de renforcer la capacité de l'UE à réaliser ses politiques de développement internationales. L'étude fait partie d'un projet de recherche plus vaste, financé par le gouvernement allemand, qui analyse la cohérence des politiques de développement de l'UE dans les domaines du commerce et de la sécurité.

Pour consulter ce rapport dans son intégralité, voir «Linking EU Trade and Development Policies», disponible sur: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-7YUFTF/\\$FILE/Studies%2050.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7YUFTF/$FILE/Studies%2050.pdf)

Note

- 1 Textes adoptés par l'Assemblée parlementaire conjointe ACP-UE http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/60_18/default_en.htm
- 2 «Commission approves € 230 million to cushion the impact of the economic crisis in 13 African and Caribbean countries». 15 Décembre 2009. http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2009/pr_aap-spe_2009_ben.pdf

Suite de la page 1

Les pays en développement notamment ont été prudents quant à l'introduction des mesures environnementales liées au commerce au niveau multilatéral. Nombre d'entre eux se montrent donc prudents à l'idée d'incorporer les questions de commerce et d'environnement dans les accords commerciaux régionaux de peur de compromettre leurs positions multilatérales. Cependant, l'UE a incorporé des dispositions relatives à l'environnement dans les accords qu'elle négocie avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ; ces accords reflètent divers degrés de contenu et d'ambition, allant de simples clauses d'exception à un chapitre entièrement consacré à l'environnement¹.

Etant le premier APE conclu et signé, l'accord entre les États du CARIFORUM et l'UE (C-APE) servira toujours de référence pour les autres APE ; il n'est donc pas surprenant que les pays qui continuent de négocier avec l'UE étudient les clauses environnementales du C-APE afin d'en tirer des leçons.

Développement durable

Le développement durable est l'objectif général de tous les APE de l'UE ; il est notamment reflété dans le préambule et les objectifs des accords, ainsi que dans les dispositions existantes relatives à l'environnement. Ainsi, dans le C-APE, la question environnementale n'est pas limitée seulement au commerce ; elle fait au contraire partie d'une approche globale de coopération couvrant toute une série de questions soulevées sous la bannière du développement durable. Dans la première partie, intitulée «Partenariat commercial pour un développement durable», l'article 3 rappelle les principaux aspects de l'accord de Cotonou qui réaffirment l'objectif primordial du développement durable. Cette approche générale est présente dans la plupart des APE intérimaires, où il est fait référence au développement durable dans le préambule (rappel des objectifs et dispositions de l'accord de Cotonou) et dans les objectifs des accords. Ainsi, les références à l'environnement ou au développement durable contenues dans l'accord de Cotonou sont plus ou moins considérées comme les normes minimales applicables à tout APE, et seront généralement rappelées dans le préambule ou dans les dispositions relatives aux «objectifs» de l'APE. L'accord intérimaire entre la Côte d'Ivoire et l'UE est toutefois une exception : elle mentionne seulement le développement durable en rappelant les objectifs de l'accord de Cotonou ; le développement durable n'est pas mentionné comme un objectif spécifique de l'accord.

Les ressources naturelles et l'environnement

La portée des questions environnementales contenues dans le chapitre relatif à l'environnement du C-APE sont plutôt larges et génériques ; conformément à leurs engagements en matière de développement durable, les parties signataires du C-APE sont «résolues à conserver, protéger et améliorer

l'environnement»^[3]. La référence à la « gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement » de l'article 183 rappelle que l'environnement et les ressources naturelles sont des questions thématiques transversales dans l'accord de Cotonou^[4].

D'autres aspects sont également inclus dans les questions environnementales du C-APE : les technologies environnementales ainsi que les biens et services renouvelables, économes en énergie et les produits porteurs du label écologique^[5]. L'APE intérimaire de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) n'explique pas clairement l'ampleur exacte des questions environnementales ; au lieu de cela, une référence a été inscrite pour de futures clauses sur le commerce, l'environnement et le développement durable dans la clause de rendez-vous^[6].

Autres domaines thématiques

Les normes environnementales ne sont pas seulement mises en avant dans le chapitre 4 du C-APE, mais également dans d'autres chapitres tels que ceux relatifs à l'agriculture et à la pêche (Chapitre 5 du titre I), le chapitre relatif à la présence commerciale (Chapitre 2 du titre II) et la section 7 sur les services relatifs au tourisme (Chapitre 5 du titre II). Les questions de santé publique sont également couvertes par les engagements en matière de protection environnementale.^[7]

Dans l'APE intérimaire de la CAE, les questions environnementales sont portées essentiellement sur la pêche, ressource économique essentielle pour les États de la CAE^[8]. La coopération entre les parties concerne, entre autres, la gestion de la pêche et les questions de préservation, le développement de la pêche et des produits de la pêche, et l'aquaculture marine. Les ressources forestières et la production de biens forestiers sont des priorités pour la région de l'Afrique centrale, et l'APE intérimaire avec le Cameroun inclut donc des mesures visant leur gestion durable². Les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont également un domaine thématique du C-APE et des APE intérimaires concernant la protection de la santé animale et végétale^[9]. Ces mesures feront l'objet de futures négociations pour l'APE intérimaire avec la CAE.^[10]

Tous les APE contiennent une clause d'exception générale qui permet d'exclure des obligations générales en matière de commerce toutes les mesures visant la protection ou la sauvegarde de la santé humaine, végétale et animale. Une telle clause est une disposition de protection environnementale minimale présente dans tous les APE. Ainsi, soit les dispositions paraphrasent l'article XX du GATT, soit elles y font explicitement référence, ou elles l'incorporent directement.

La coopération environnementale

Dans le C-APE, les parties conviennent de coopérer sur une série de questions mêlant

commerce et environnement, comme, par exemple, le soutien au commerce de produits et services environnementaux, le respect des normes produits et autres normes pertinentes sur le marché de l'UE, ainsi que le respect des dispositions d'étiquetage et d'accréditation pertinentes. L'accord ne spécifie aucune procédure ou calendrier précis pour la coopération en matière d'environnement. Il ne stipule pas non plus comment les mécanismes de coopération seront développés et mis en œuvre.

La portée des compte-rendus et contrôles, la participation des parties prenantes et les fonds consacrés à une telle coopération restent également à définir. À cet égard, une occasion a été perdue d'élaborer le contenu d'une disposition pouvant être utilisée comme modèle pour des instruments commerciaux positifs visant à soutenir la protection de l'environnement et permettant aux mesures commerciales et environnementales de se renforcer l'une l'autre. De plus, le manque de précision rend la mise en œuvre plus difficile.

Les accords environnementaux internationaux

Conformément à leurs engagements en matière de développement durable, les parties signataires du C-APE sont résolues à protéger l'environnement, «notamment par l'intermédiaire des accords multilatéraux et régionaux en matière d'environnement»^[11]. Les parties «reconnaissent l'importance d'établir des stratégies et de prendre mesures efficaces au niveau régional», sans s'engager à établir ces stratégies et mesures. Lorsqu'il n'existe pas de normes nationales ou régionales en matière d'environnement, ce sont les normes internationales qui serviront de référence pour les mesures de protection environnementale^[12]. Cela a pour effet potentiel d'incorporer les obligations internationales en matière d'environnement dans le droit national des pays du Cariforum.

Toutefois, le C-APE ne précise pas les accords internationaux relatifs à l'environnement en question, laissant la clause plutôt générale. Par conséquent, il fait de nouveau référence à l'article 183(4), et ce seront donc les normes internationales contenues dans les conventions internationales auxquelles les États sont parties. Ainsi, deux questions essentielles sont soulevées. Tout d'abord, que se passe-t-il dans le cas où les États du Cariforum ne sont pas parties à une convention internationale particulière alors que l'UE, elle, en fait partie ? Les normes internationales de cet accord environnemental multilatéral (AEM) s'appliquent-elles quand même au C-APE et obligent-elles donc également les États du Cariforum ? Ensuite, il semble que la référence aux normes environnementales internationales ait été inscrite suite à l'insistance des États du Cariforum, qui avaient rejeté les propositions de l'UE d'utiliser certaines normes européennes régionales comme référence car celles-ci allaient au-delà des normes internationales^[13].

Lorsqu'il est fait directement référence au nom de l'AEM, les dispositions de celui-ci obligeront les parties de manière explicite. L'APE intérimaire avec le Cameroun fait explicitement référence à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et l'APE intérimaire avec la CAE mentionne la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ainsi que les accords régionaux et sous-régionaux relatifs à la pêche^[14].

Lois nationales relatives à l'environnement

À l'instar de la plupart des ACR, le C-APE exige des parties qu'elles garantissent des «niveaux» de protection environnementale «élevés» selon leurs propres lois nationales, tout en permettant aux parties de définir leurs propres normes minimales. Les APE intérimaires conclus avec les pays du Pacifique et de l'Afrique orientale, occidentale et centrale ne contiennent pas de telles clauses. L'expression «niveaux élevés» n'est pas précisément définie, ni même en référence à de quelconques niveaux internationaux de protection environnementale, même s'il est mentionné dans le C-APE que les normes internationales doivent s'appliquer en l'absence de normes nationales ou régionales. La déduction logique est que, faisant référence aux accords environnementaux régionaux et internationaux, les parties choisiront d'appliquer ces mêmes niveaux de protection environnementale élevés dans leur législation nationale.

Il n'existe pas, dans les APE, de mécanisme général visant à imposer ces niveaux de protection environnementale «élevés». Donc par exemple, le C-APE n'oblige pas les parties à appliquer leurs lois nationales en matière d'environnement, à l'exception de l'investissement direct à l'étranger. L'engagement à ne pas baisser les niveaux de protection environnementale afin d'attirer l'investissement est fortement souligné dans le C-APE. Dans l'article 188, l'UE et le Cariforum – sous réserve de leur droit souverain à légiférer – «conviennent de ne pas encourager les échanges commerciaux ou les investissements directs étrangers dans le but de préserver ou d'accroître un avantage concurrentiel en :

- abaissant le niveau de protection assuré par la législation environnementale et sanitaire interne ;
- dérogeant à cette législation ou en ne l'appliquant pas ».

Règlement des différends

Les procédures générales de règlement des différends du C-APE s'appliquent également aux différends relatifs aux questions environnementales^[15], bien que le chapitre sur l'environnement établisse un processus de concertation spécifique pour la résolution de conflits d'ordre environnemental^[16]. Il est spécifié que le recours au processus ordinaire de règlement des différends ne peut se faire qu'une fois le processus de concertation au sein du comité consultatif Cariforum-CE épuisé^[17]. Les sanctions couramment appliquées sont des

amendes, et bien que la suspension de concessions commerciales soit possible, elles ne s'appliquent pas pour les différends relatifs à des questions environnementales^[18]. L'exclusion des sanctions commerciales comme solution de différends d'ordre environnemental est une disposition similaire à celle de l'accord de libre-échange États-Unis-Chili.

Le fait qu'il existe un mécanisme séparé pour les différends d'ordre environnemental et que les sanctions commerciales ne soient pas autorisées pour le règlement de tels conflits donne un aperçu des réserves persistantes au sujet du débat sur le commerce et l'environnement. Il démontre notamment que les pays en développement ne sont pas encore à l'aise avec l'idée que des instruments commerciaux négatifs devraient être utilisés pour imposer des obligations en matière d'environnement. Les dispositions d'ordre environnemental contenues dans les APE encouragent encore fortement la négociation et la concertation plutôt que les sanctions commerciales. Aussi, la balance continue de pencher en faveur de l'utilisation d'instruments commerciaux positifs, plutôt que négatifs, à des fins environnementales, afin de garantir le soutien mutuel du commerce et de l'environnement.

Les leçons tirées du C-APE et des APE intérimaires

Les questions environnementales sont fortement présentes dans les APE, et malgré l'absence de dispositions substantielles dans les APE intérimaires, celles-ci devraient être plus détaillées dans les accords complets devant être conclus avec les États du Pacifique et d'Afrique orientale, occidentale et centrale. L'accord de Cotonou, qui contient déjà d'importantes références au développement durable et aux questions environnementales, représente les normes minimales que les APE doivent maintenir. Il est probable que leurs dispositions relatives à l'environnement iront au-delà, mais la recherche d'équilibre dans le soutien mutuel variera d'une région à l'autre. Certains APE présentent déjà clairement une prévalence des questions économiques ainsi que l'importance de la compétitivité. Par exemple, l'APE intérimaire avec le Pacifique ne contient que les dispositions environnementales minimales faisant référence à l'accord de Cotonou, tandis que les APE intérimaires avec la CAE et l'Afrique centrale se basent sur les normes de Cotonou tout en offrant des dispositions plus détaillées sur les ressources naturelles et la mention de clauses plus spécifiques dans les APE complets.

Le C-APE représente une avancée évidente par rapport à Cotonou, et son mélange de mesures contraignantes et non-contraignantes pourrait également servir de référence pour certaines clauses environnementales des APE. Si les normes internationales sont clairement reprises, toutefois, l'utilisation de sanctions commerciales traditionnelles, pour leur application, suscite une certaine hésitation ; au lieu de cela, le dialogue politique et la concertation sont encouragés, ce qui pourrait traduire la reconnaissance du fait

que le non-respect des normes environnementales s'explique par un manque de capacité ou de compréhension de ces obligations, plutôt que par la négligence délibérée des responsabilités en matière de protection environnementale. Aussi, l'objectif de soutien mutuel du commerce et de l'environnement est présent, mais abordé de manière prudente.

Auteur

Beatrice Chaytor est Chargée de Programme pour Juristes et économistes internationaux contre la pauvreté (JEICP).

Notes

- Voir également Peter Thompson, « Les APE et les ressources naturelles », Éclairage sur les négociations, 8(4), mai 2009.
- Voir note de bas de page 1, et Hall, R., « L'Afrique bradée : Comment les APE menacent les forêts du monde et ses communautés », Éclairage sur les négociations, 8(1), février 2009, pour une critique.

Endnotes

- Dans cet article, les ACR font référence de manière générale aux accords commerciaux bilatéraux et régionaux.
- Cet objectif est inclut dans de nombreuses déclarations politiques, notamment la Déclaration de Rio de 1992.
- C-APE, article 183 (3).
- Ceci est placé dans le contexte de principes de développement durable plus larges par l'article 183 (1).
- Voir l'article 183 (5). Les parties sont résolues à déployer des efforts en vue de faciliter de tels échanges.
- Voir l'APE intérimaire de la CAE, article 37 (Domaines de négociations futures). Les États partenaires de la CAE et l'UE ont convenu de conclure un APE complet d'ici au 31 juillet 2009.
- L'article 184 fait référence à la « protection de l'environnement et de la santé publique et [...] aux objectifs prioritaires en matière de développement environnemental » dans le même contexte, reliant ainsi ces deux concepts.
- Un chapitre entier (III) est consacré à la pêche, et inclut le développement de la pêche en mer et en eaux intérieures, et de l'aquaculture.
- Par exemple, le C-APE, chapitre 7 (articles 52 à 59) ; APE intérimaire de la Côte d'Ivoire, Titre III, chapitre 4 (articles 36 à 43) ; APE intérimaire avec le Cameroun, chapitre 4 (articles 40 à 47) ; APE intérimaire avec le Pacifique, chapitre 5 (articles 33 à 41).
- APE intérimaire de la CAE, article 37 (c).
- C-APE, article 183 (3).
- Article 185 (2).
- Cette affirmation vient de Audel Cunningham, conseiller légal auprès du Caribbean Regional Negotiating Machinery, dans Philipp Schukat, "CARIFORUM EPA and Beyond: Recommendations for Negotiations on Services and Trade Related Issues in EPAs (« L'APE Cariforum et au-delà : recommandations pour la négociation des services et des questions liées au commerce dans les APE »), étude GTZ sur les aspects sociaux et sur l'environnement, document de travail de BMZ, 2008.
- APE intérimaire de la CAE, articles 28 et [16] Voir le C-APE, article 203 (1) : « La présente partie s'applique à tout différend né de l'interprétation et de l'application du présent accord ».
- Voir le C-APE, article 203 (1) : « La présente partie s'applique à tout différend né de l'interprétation et de l'application du présent accord ».
- Voir le C-APE, article 189.
- Ibid., article 204.
- Ibid., article 213 (2) : « Dans les cas impliquant un différend concernant les chapitres 4 [...] du titre IV, les mesures appropriées n'incluent pas la suspension des concessions commerciales en vertu du présent accord ».

La négociation des services dans les APE – la perspective de l'AfOA¹

Narainduth Boodhoo

Dans les années à venir, le commerce des services est voué à jouer un rôle plus important dans le développement économique du groupe de l'Afrique orientale et australe (AFOA). Pourtant, tous les pays de la région n'ont malheureusement pas encore réalisé l'importance du commerce des services et son lien avec celui des marchandises. Une attention particulière doit de toute évidence être portée au renforcement des capacités et à l'amélioration de la compétitivité des pays africains. De même, il est important de garantir la flexibilité nécessaire quant au séquençement des engagements de libéralisation.

Si pour certains pays africains les services représentent plus de 60 % du PIB, pour la plupart des pays du continent cette part se situe plutôt entre 30 et 50 %. Les pays dotés d'un secteur des services plus développé ont d'ailleurs eu tendance à adopter une position offensive dans les négociations commerciales avec l'UE, alors que la majorité des pays ont opté pour une position défensive. Ces derniers avancent que la libéralisation du commerce des services ne devrait être entreprise qu'après le renforcement des capacités visant à développer le cadre réglementaire nécessaire qui fait cruellement défaut dans de nombreux pays d'Afrique, ainsi qu'après l'octroi d'une aide venant renforcer leurs capacités de prestation de services. Ils ne considèrent pas la libéralisation commerciale comme la solution miracle pouvant automatiquement mener au développement de leur secteur des services naissant, ou pouvant contribuer à l'augmentation de leurs exportations de services dans le futur.

La négociation des services dans les APE : l'accord de Cotonou comme base

Cet argument s'appuie sur les dispositions de l'article 41(5) du Titre II de l'accord de partenariat de Cotonou, qui stipule que « la Communauté appuiera les efforts des États ACP visant à renforcer leurs capacités de prestation de services. Une attention particulière sera accordée aux services liés à la main-d'œuvre, aux entreprises, à la distribution, à la finance, au tourisme, à la culture ainsi qu'aux services de construction et d'ingénierie connexes, en vue d'en améliorer la compétitivité et d'accroître ainsi la valeur et le volume de leurs échanges de biens et de services ».

Le paragraphe 4 du même article indique que les Parties (UE-ACP) « conviennent de se fixer pour objectif, en vertu des accords de partenariat économique et après avoir acquis une certaine expérience dans l'application de la clause de la NPF en vertu de l'AGCS, d'étendre leur partenariat à la libéralisation réciproque des services conformément aux dispositions de l'AGCS et notamment celles qui concernent la participation des pays en développement aux accords de libéralisation ».

Pourtant, nombreux sont ceux soutenant que le renforcement des capacités de prestation de services et l'amélioration de la compétitivité sont des préalables devant être satisfaits avant un engagement formel des pays ACP dans des négociations avec l'UE visant à libéraliser de manière progressive le commerce des services.

Le paragraphe 3 du même article oblige l'UE à « accorder une attention bienveillante aux priorités des États ACP pour améliorer la liste d'engagements de la CE, en vue de veiller aux intérêts spécifiques de ces pays ». Cela pourrait être interprété comme l'obligation pour l'UE d'ouvrir son marché aux ACP sans que ces derniers ne soient forcés d'en faire de même tant que leurs capacités de prestation de services ne sont pas renforcées.

L'un des nombreux problèmes soulevés jusqu'à présent lors des négociations est que l'UE ne donne pas aux questions du renforcement des capacités et de l'amélioration de la compétitivité des pays ACP, l'importance qu'elles méritent. Un engagement de la part de l'UE sur le montant des ressources pouvant être mises à disposition pour ces questions pourrait ainsi contribuer à débloquer la situation actuelle. Pourtant, l'UE a eu tendance, jusqu'à présent, à se concentrer uniquement sur la libéralisation commerciale, tout en laissant de côté le volet développement. Ce n'est pas la bonne approche. L'ouverture des marchés, pour généreuse qu'elle soit, ne pourra jamais être bénéfique en l'absence de capacités productives, et le secteur des services n'en est qu'à son balbutiement dans la plupart des pays de l'AfOA. Un engagement contraignant de la part de l'UE à fournir un véritable soutien au développement de ce secteur lui permettrait d'envoyer un message fort et de démontrer sa volonté d'encourager le développement d'un secteur des services solide dans la région AFOA. Mais cela ne s'est malheureusement pas encore produit.

L'approche adoptée par l'AfOA dans les négociations

L'approche adoptée par l'AfOA dans les négociations se base sur l'architecture de l'AGCS. Toute tentative d'adoption d'une architecture différente basée sur une « approche modale » pourrait entraîner des négociations prolongées. Si la proposition de l'AfOA fixe des obligations et disciplines communes pour les quatre modes de prestation de services, celle de l'UE établit des disciplines distinctes pour chaque mode de prestation et s'éloigne donc de l'approche de l'AGCS. Jusqu'à présent, les deux parties ont convenu de travailler sur un texte commun CE-AfOA, mais des divergences sur certains points-clé, tels que la reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications, la question des réglementations nationales et la clause NPF, persistent.

Au sujet de la reconnaissance mutuelle, l'AfOA souhaite que l'UE s'engage de façon contraignante à reconnaître les diplômes professionnels selon un ensemble de critères objectifs. À l'inverse, l'UE propose une clause de l'effort maximal qui appelle les parties à encourager les organes professionnels à fournir des recommandations sur cette question de la reconnaissance mutuelle des qualifications. Concernant les réglementations nationales, l'AfOA souhaite obtenir la garantie que les mesures liées aux conditions et procédures de qualifications ne constituent pas des restrictions au commerce déguisées. Elle propose en outre que les deux parties se consultent avant l'adoption de toute nouvelle réglementation, notamment en matière de commerce des services.

Les dispositions concernant la clause NPF, quant à elles, restent parmi les plus contestées. Selon cette clause, tout traitement favorable en matière de commerce des services offert par l'UE ou l'AfOA à un tiers devrait automatiquement être étendu à l'autre partie. Une proposition similaire pour le chapitre relatif au commerce des marchandises avait donné lieu à de sévères critiques du fait de son impact négatif sur la coopération Sud-Sud, car les pays de l'AfOA devraient alors automatiquement étendre à l'UE tout nouveau traitement préférentiel accordé à des pays comme la Chine, l'Inde ou le Brésil. La clause NPF reste donc hautement controversée et toute tentative d'imposition de la clause pourrait aboutir à une impasse.

L'AfOA attend également un engagement ambitieux de l'UE sur la question du mouvement des personnes physiques. L'UE doit reconnaître que

jusqu'à présent, le seul secteur dans lequel l'AfOA pourrait posséder un avantage comparatif est celui du mode 4 (mouvement des personnes physiques). Ce qui est important, c'est que ce concept ne s'entende pas ici au sens strict tel qu'il est défini dans l'AGCS, c'est-à-dire le mouvement temporaire des personnes fournissant des services dans un contexte clairement défini. Ce concept devrait plutôt faire référence aux travailleurs qualifiés, semi-qualifiés ou non-qualifiés ; nous l'appelons « mode 4 amélioré ». L'AfOA souhaite donc que l'UE autorise le mouvement des personnes physiques au sens large de cette catégorie, afin que celles-ci puissent travailler temporairement au sein de l'UE.

Le groupe de l'AfOA est principalement constitué de Pays les moins avancés (PMA). Il est essentiel que ces pays reçoivent la flexibilité nécessaire pour pouvoir libéraliser leurs marchés en accord avec leurs priorités et stratégies nationales de développement. Certains pays de l'AfOA pourraient en effet ne pas être capables de s'engager à court terme sur la libéralisation des services. Toutes ces préoccupations devront être prises en considération afin de garantir la négociation d'un APE qui soit à la fois complet et qui permette de préserver l'unité du groupe

En outre, il est important de remarquer que tous les pays de l'AfOA sont également des États membres du COMESA. Le COMESA s'est également lancé dans la négociation des services et envisage de libéraliser le secteur des services interne à la COMESA. Cet agenda semble très ambitieux au regard de l'importance avérée du secteur des services pour la région. Un accord cadre a déjà été trouvé et les secteurs-clé des services identifiés. Les négociations spécifiques par secteur devraient débuter cette année. De nombreux pays pensent donc qu'il devrait y avoir un séquençement adéquat entre le processus régional et la libéralisation avec les pays tiers si le COMESA veut développer un marché des services efficace et ambitieux. Si certains tendent à penser qu'un nouvel accord ambitieux avec la CE risquerait fort de saper le processus d'intégration régionale, les pays dotés d'un agenda offensif pensent, au contraire, que le processus APE et l'initiative régionale peuvent tout à fait être complémentaires et que le processus APE peut servir d'atout stratégique afin de développer davantage le marché régional et attirer les investissements nécessaires dans la région.

Malgré tout, il est essentiel pour le groupe AfOA de conclure un APE complet et détaillé intégrant le secteur des services. Celui-ci peut jouer un rôle majeur dans l'exploitation du potentiel de développement des pays de l'AfOA en soutenant pour ainsi dire tous les autres secteurs de l'économie, que ce soit l'agriculture, le secteur manufacturier ou minier. Il est en effet impossible d'échanger efficacement les produits agricoles ou manufacturiers sans avoir les services bancaires et les services de transport et de communication adéquats. Aussi, un accord avec l'UE visant à libéraliser le commerce des services de manière progressive, accompagné d'une aide financière destinée au développement du secteur, ne peut être qu'une situation gagnant-gagnant. Avec un peu de chance, une touche de flexibilité dans les négociations permettra d'y arriver.

Auteur

Dr. Narainduth Boodhoo est Directeur adjoint de l'unité de politique commerciale, au sein du ministère des Affaires étrangères, du Commerce international et de la Coopération de Maurice. Il est également le représentant du groupe de négociations sur le commerce des services pour la région AfOA.

Note

1 Voir également Fabien Gehl, "Services et APE, une relation difficile mais essentielle". Eclairage sur les négociations, 8(8), Octobre 2009.

Comment un accord commercial sur le sucre affecterait-il les pays exportateurs et importateurs ?

Amani Elobeid

Les marchés du sucre sont caractérisés par de fortes distorsions, avec, de la part des producteurs même les plus efficaces, une multitude d'interventions qui protègent la production sucrière intérieure. C'est particulièrement le cas dans des pays développés comme l'UE, le Japon et les États-Unis. En retour, un bon nombre de ces pays développés accordent aux pays en développement un accès au marché à travers des accords commerciaux préférentiels, à des prix du sucre beaucoup plus élevés que ceux du marché mondial. Ainsi, une part significative du commerce du sucre se fait dans le cadre de ces accords commerciaux préférentiels, et des pays non-compétitifs, bénéficiaires de préférences, se retrouvent à produire et à exporter du sucre au détriment de pays compétitifs, producteurs de sucre à faible coût.¹



Au vu de cet environnement, quel serait l'impact de la libéralisation du commerce du sucre sur les économies des pays développés et en développement ? En particulier, quel serait l'impact des modalités du projet de l'OMC, proposé en juillet 2008 (et révisé en décembre 2008) sur le sucre, en particulier son traitement, soit en tant que produit sensible, produit tropical, ou produit soumis à l'érosion des préférences ?

Cet article examine les implications des modalités du projet de l'OMC pour les pays exportateurs et importateurs de sucre, eu égard aux propositions de réductions tarifaires, de baisse du soutien interne, d'expansion des contingents tarifaires, d'élimination des subventions à l'exportation, ainsi que des différences de traitement proposé pour le sucre (en tant que produit sensible, produit tropical ou produit soumis à l'érosion des préférences). L'impact d'une libéralisation accrue du commerce du sucre pour les grands pays membres de l'OMC, consommateurs et producteurs de sucre, est analysé grâce à un modèle international sur le sucre et les résultats sont comparés à un scénario de référence ne prenant pas en compte les concessions commerciales proposées.

En règle générale, l'existence de barrières au commerce entraîne une baisse du prix mondial du sucre par rapport à un marché libéralisé, car la restriction des importations aboutit à une hausse des prix intérieurs sur le marché protégé et donc à une hausse de la production intérieure et à une baisse de la consommation intérieure de sucre (il est toutefois important de noter que la demande de sucre est dans une certaine mesure inélastique par rapport au prix : en tant que

bien de première nécessité, surtout dans les pays en développement, il est moins réactif aux changements de prix que la plupart des biens). L'élargissement de l'accès au marché suite aux réductions des droits de douane consolidés préconisées dans le cadre des modalités du projet de l'OMC ne signifierait un abaissement des droits tarifaires que pour un nombre restreint de membres de l'OMC, car de nombreux pays appliquent déjà des droits de douane bien inférieurs aux taux consolidés réduits.

Parmi les pays tenus de procéder à des réductions tarifaires, l'UE, le Japon et les États-Unis seraient ceux qui auraient à faire les abaissements tarifaires les plus significatifs, avec une baisse de 70% de leurs droits de douane. La plupart des pays en développement auraient à réduire leurs droits consolidés de 36%. Dans ce scénario, l'élargissement de l'accès au marché entraînerait une hausse du prix mondial du sucre à mesure que les pays diminuent leurs barrières au commerce, ce qui aurait pour effet de réduire le prix du sucre sur leur marché national, de diminuer la production intérieure et d'accroître la consommation intérieure. Il en résulterait une hausse des importations et permettrait à des pays exportateurs de sucre compétitifs, comme le Brésil, d'accroître leur part de marché. Toutefois, la hausse du prix mondial réduirait également, dans le même temps, la demande de sucre dans les pays importateurs de sucre, le sucre étant devenu plus cher.

Puisque les baisses des droits de douane consolidés n'ont d'incidence que sur les pays où les taux appliqués sont suffisamment importants pour nécessiter des réductions de

leurs taux appliqués à des niveaux consolidés plus faibles, l'impact d'une réduction tarifaire est faible. Les importations augmentent dans les pays dont les droits de douane sont abaissés, et le prix mondial du sucre n'augmente en moyenne que de 1% par rapport au modèle de référence. Les pays qui n'ont pas procédé à des abaissements tarifaires répondent à la hausse du prix mondial en réduisant leurs importations. Dans l'ensemble, l'impact sur le commerce est également faible, environ 0,7% en moyenne par rapport au niveau de référence.

L'élargissement de l'accès au marché procède également d'une expansion des contingents tarifaires. Une telle expansion ne survient que dans les pays qui sont soit aux niveaux de leurs engagements en matière de contingents tarifaires, soit en-dessous de ces niveaux. Comme dans le cas des abaissements des droits de douane consolidés, seul un nombre restreint de pays est affecté par les propositions d'expansion des contingents tarifaires, car moins de 50% des membres de l'OMC ont des engagements en matière de contingents tarifaires et la plupart de ces pays importent déjà au-dessus de leurs niveaux d'engagement.

Même dans le cas où le sucre est traité en tant que produit sensible, ce qui déclencherait des abaissements tarifaires plus faibles, mais des augmentations plus importantes de contingents tarifaires, cette expansion des contingents tarifaires ne représenterait que 3% du commerce mondial. En outre, les modalités du texte en projet proposent une libéralisation accélérée si le sucre est traité en tant que produit tropical. Si la première des deux options est

envisagée, l'UE, le Japon et les États-Unis réduiraient leurs droits de douane consolidés de 85%, ce qui entraînerait un accroissement des importations et une hausse du prix mondial de 1,2% en moyenne. Dans ce cas, les pays exportateurs augmentent leur offre de sucre alors que les pays importateurs réduisent leur demande.

En revanche, traiter le sucre comme un produit soumis à l'érosion des préférences implique une libéralisation moins rapide afin d'accorder aux pays bénéficiaires des préférences davantage de temps pour s'adapter à l'érosion des préférences. Sous ce traitement, certains des pays ACP, comme Maurice et le Guyana, seraient en mesure de réduire les coûts en investissant dans la restructuration et la modernisation de leur secteur du sucre. Toutefois, dans l'ensemble, l'érosion des préférences liée à la libéralisation des échanges a des effets négatifs pour les pays bénéficiaires de préférences qui ne sont pas compétitifs sur le marché mondial, alors qu'elle est profitable pour les pays produisant à faibles coûts. L'accord du 15 décembre 2009 entre l'UE et les pays latino-américains en vue d'une réduction progressive des droits de douane sur la banane en est un bon exemple. Cet accord peut servir de modèle quant à la façon de traiter les objectifs contradictoires des produits tropicaux par rapport aux produits soumis à l'érosion des préférences. Dans ce cas, les réductions tarifaires augmenteraient les importations européennes en provenance des pays des exportateurs latino-américains, alors que les exportations en provenance des pays ACP afficheraient des baisses. En conséquence, l'UE a convenu d'indemniser les pays ACP pour la réduction prévue de leur part de marché. Dans l'ensemble, l'ampleur de l'impact négatif sera déterminée par le degré de dépendance du pays bénéficiaire des préférences à l'égard de l'accès préférentiel, ainsi que par l'importance que revêt le produit pour son économie.

Au sujet du soutien interne et au titre des modalités du projet, l'UE, le Japon et les États-Unis seraient soumis aux réductions de soutien les plus importantes car leur marché du sucre est fortement protégé. La réduction du soutien interne entraîne la baisse de la production et des prix intérieurs et une augmentation de la consommation. Suite à une hausse des importations, les prix mondiaux augmentent et les producteurs à

Tableau 1. Réductions du soutien interne

	Réductions en termes de soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE)	Réduction en termes de total de la mesure globale de soutien (MGS)
UE	80%	70%
Japon	70%	70%
États-Unis	70%	60%
Autres pays développés	55%	45%
Pays en développement	37%	30%

bas coûts y répondent par un accroissement de la production et des exportations. Le Tableau 1 présente les réductions de soutien interne pour l'UE, le Japon et les États-Unis, ainsi que pour d'autres pays développés et pays en développement. En plus des réductions du soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges (SGEDE), l'UE, le Japon et les États-Unis ont un abaissement initial de 33,3% (25% pour les autres pays développés). Les réductions en termes de mesure globale du soutien totale (MGS) comprennent également un abaissement initial de 25% pour les trois pays. Aucun abaissement initial n'est nécessaire pour les autres pays développés qui ont une MGS totale inférieure à 15 milliards de dollars US.

L'élimination des subventions à l'exportation entraîne également une baisse de la production et des exportations de sucre, rehaussant ainsi le prix mondial. Peu de pays seraient affectés par la suppression des subventions à l'exportation car un nombre restreint de pays ont recours à de telles subventions pour le sucre. L'UE est l'un de ceux-ci, bien que, dans son cas, l'impact de l'élimination des subventions à l'exportation pourrait être atténué par la mise en œuvre des réformes affectant l'Organisation commune de marché (OCM) du sucre de l'UE, qui ont entraîné une chute spectaculaire de la production sucrière. Toutefois, pour honorer son engagement en matière d'élimination des subventions à l'exportation tout en respectant son engagement envers les importations préférentielles de sucre en provenance des pays en développement, l'UE sera peut-être tenue de réduire davantage les prix intérieurs et la production de sucre.

En conclusion, l'abaissement des barrières tarifaires, la réduction du soutien interne et la

suppression des subventions à l'exportation entraînent une baisse de la production intérieure dans les pays qui octroient un soutien. Étant donné que ces pays ont tendance à être des producteurs à coûts élevés, il en résulte un détournement des échanges au profit des producteurs à faible coût plus efficaces. En conséquence, en dépit du fait qu'ils auront à faire face à une hausse du prix mondial du sucre, les consommateurs tireront profit de la réduction du coût du soutien de l'industrie sucrière intérieure. Toutefois, le principal message est que l'élargissement de l'accès au marché n'a pas de grand impact, dans l'ensemble, car tous les pays ne sont pas tenus de réduire leurs obstacles au commerce soit parce qu'ils ont déjà des droits de douane appliqués faibles, soit en raison de leur classement comme pays les moins avancés (PMA), soit enfin parce qu'ils ont juste récemment accédé à l'OMC. En outre, en raison des dispositions concernant les produits spéciaux, les pays en développement peuvent toujours être en mesure de continuer d'appliquer des politiques ayant des effets de distorsion des échanges.

Auteur

Amani Elobeid est chercheuse associée et experte internationale sur le sucre et l'éthanol à FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute), Université d'Iowa. L'auteur a fondé cet article sur son rapport de recherche intitulé « How Would a Trade Deal on Sugar Affect Exporting and Importing Countries? », disponible sur : <http://ictsd.org/publications/57666/>

Notes

- 1 En 2008, la production mondiale de sucre atteignait 162,5 millions de tonnes. Le commerce du sucre représentait 48,3 millions de tonnes, soit 30% de la production mondiale. Selon l'ISO Sugar Yearbook 2009, 33,8 millions de tonnes de sucre étaient commercialisés sur le marché libéralisé, ce qui signifie que 21% l'étaient au titre d'accords commerciaux préférentiels.

Améliorer les APE pour faire face aux défis mondiaux actuels

Darlan F. Martí

L'Afrique subsaharienne a été durement touchée, d'abord par la crise alimentaire puis plus récemment par la crise économique et financière, et le continent doit maintenant faire face aux défis de l'adaptation au changement climatique. Dans ce contexte évoluant rapidement, les pays africains continuent de négocier les ambitieux Accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne. Les APE – les réformes qu'ils pourraient nécessiter et les mécanismes qu'ils pourraient créer – auraient-ils fait une différence dans la capacité des gouvernements et des producteurs ACP à faire face à ces crises ? En d'autres termes, s'ils avaient été en vigueur et déjà mis en œuvre, ces accords auraient-ils pu fournir des instruments de politiques salutaires dans le contexte économique actuel ? Le livre électronique publié récemment et intitulé « Updating EPAs to today's global challenges » s'efforce de répondre à cette question.¹



L'objectif derrière la préparation de ce recueil de dix-sept essais, écrits par des experts des questions commerciales et décideurs de haut niveau, était d'évaluer les APE au vu de la triple crise alimentaire, climatique, et économique & financière, afin de déterminer si ces accords étaient susceptibles de constituer des instruments de politique commerciale et de développement pertinents dans le futur. La réponse apportée par les opinions et analyses des experts est mitigée. Ceci n'est pas surprenant dans la mesure où les APE ne sont ni blancs, ni noirs. Ce sont des processus et instruments complexes, comprenant nécessairement une variété d'éléments positifs et négatifs, ces derniers qualitatifs dépendant du point de vue adopté.

Le message décourageant véhiculé par ce livre est l'idée que les APE sont inutiles, ou du moins, qu'ils manquent de pertinence face aux défis auxquels sont confrontés les États pauvres et vulnérables, tels que les pays ACP. Le message encourageant est que toutes les parties prenantes restent convaincues que les APE devraient et pourraient faire une différence, et qu'il est donc possible de les façonner en vue d'obtenir des résultats réellement positifs.

Concernant les aspects négatifs, les opinions exprimées dans « Updating the EPAs » convergent sur un point essentiel, résidant dans l'idée qu'il continue d'exister dans les négociations une défiance certaine entre les parties. Qu'elle soit réelle ou perçue, il existe une impression persistante parmi les négociateurs ACP que les APE servent

uniquement les intérêts européens, ou du moins qu'ils visent à promouvoir une perspective européenne de l'intégration régionale et des questions de commerce et de développement. Si cette observation n'est pas récente et pourrait même sembler évidente, celle-ci mérite toutefois d'être soulignée, en particulier à ce stade avancé des négociations. Sans confiance entre les parties, les chances que les négociations mènent à un véritable « partenariat », comme le suggère le nom des APE, paraissent maigres.

Un autre point de convergence entre les auteurs est que les APE créent des incitations et des contraintes pour des éléments qui ne sont pas pertinents pour les politiques de développement. En d'autres termes, il semble y avoir une inadéquation entre, d'une part, les objectifs des APE² et, d'autre part, ce que ces accords sont réellement capables d'offrir. Par exemple, après avoir analysé les secteurs agricole et industriel en Afrique, certains auteurs se sont demandé si les problèmes identifiés pouvaient être résolus de manière adéquate par les APE. Quels changements générés par les APE pourraient permettre d'améliorer la productivité agricole de l'Afrique ? Les APE contribueront-ils à l'émergence de secteurs économiques et productifs non-traditionnels ? Plusieurs auteurs du livre soutiennent que, dans le meilleur des cas, le lien entre ces problèmes et les réponses apportées par les APE est limité. Dans le pire des cas, c'est la peur que les APE aggravent certains de ces problèmes qui s'est faite sentir.

Une autre conséquence négative importante des APE est que ceux-ci freinent indiscutablement l'intégration régionale en Afrique et entre les pays ACP. Ceci s'explique non seulement par la configuration imprécise des groupes de pays APE, mais aussi par la structure même de ces accords. En tant qu'accords de libre-échange, les APE entraîneront un détournement des échanges en faveur des exportateurs européens, aux dépens des exportateurs de pays tiers (y compris ceux des pays ACP faisant partie d'une région APE différente) et aux dépens des exportateurs des pays ACP voisins faisant partie de la même configuration APE. En tant que tels, les APE pourraient en pratique entraver le commerce régional entre les signataires et pourraient bien ne pas réussir à accroître la part des échanges intra et interrégionaux en Afrique.

En bref, les APE sont perçus comme n'adressant pas les problèmes réels ou les plus urgents des pays ACP. Au mieux, faire partie d'un APE ne changera que peu la donne car peut-être les gouvernements des ACP ne mettront-ils tout simplement pas en œuvre ses dispositions. Et s'ils le font, les APE ne pourront aider les gouvernements là où ils en auront le plus besoin. Dans le pire des cas, la mise en œuvre des APE se révélera être un processus complexe et coûteux, susceptible d'engendrer des contraintes inutiles à l'élaboration de politiques de développement. Ou bien pire encore, la mise en œuvre des APE pourrait directement aggraver certains problèmes liés au développement.

Dans une telle situation, il est légitime de se demander si les soucis que supposent l'élaboration et la négociation des APE en valent vraiment la peine. Cette question est d'autant plus à propos que l'on pourrait avancer que, sous leur forme actuelle, les APE, y compris les APE complets, ne sont toujours pas complètement compatibles avec les exigences de non-discrimination imposées par les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). La vocation première des APE était de remplacer la convention de Lomé-Cotonou qui discriminait les pays en développement au profit des pays ACP ; une grande pression s'était alors faite sentir à l'OMC pour les remplacer par de nouveaux accords commerciaux régionaux incontestables sur le plan juridique. Cependant, compte tenu de la structure actuelle des accords (à savoir l'absence de réciprocité totale dans les engagements et une libéralisation du commerce parfois partielle par les pays ACP), cette incontestabilité juridique ne peut être garantie.

Malgré ces difficultés, « Updating the EPAs » révèle également des aspects tout à fait positifs. Tout d'abord, il semble que les points de vue convergent sur le fait qu'un nouveau cadre des relations commerciales UE-ACP est grandement nécessaire. Le système préférentiel non-réciproque Lomé-Cotonou n'a de toute évidence pas tenu ses promesses en matière de commerce et de développement, et toutes les parties s'accordent à dire que la pauvreté persistante dans les pays ACP exige un réel changement. Il reste à savoir si l'approche actuelle des APE est la meilleure alternative, mais il s'agit là d'une autre question. La bonne nouvelle est qu'il existe de nombreuses analyses, enseignements tirés d'expériences passées et idées créatives sur des sujets comme par exemple l'investissement dans les infrastructures liées au commerce, les corridors de développement, le renforcement de la production agricole, la stimulation de l'innovation et les progrès technologiques, qui sont autant de contributions positives au débat.

Le deuxième message – qui représente d'ailleurs un élément clé – est que toutes les parties aux APE restent convaincues que ces

“ Sans confiance entre les parties, les chances que les négociations mènent à un véritable «partenariat», comme le suggère le nom des APE, paraissent maigres. ”

accords contiennent un potentiel extrêmement positif, et souhaitent donc rester engagées dans le processus de négociation. Ce fait est notable, malgré l'épuisement palpable des négociateurs, tant de l'UE que des pays ACP. En fait, tous les auteurs s'accordent sur le fait que les décideurs européens et ACP vont sûrement conclure un APE avec succès. C'est là la seule conclusion possible au processus APE.

Enfin, l'argument selon lequel les APE sont un instrument de réduction de la pauvreté n'aide pas vraiment au débat car il nourrit des attentes déraisonnables quant à ce que ces accords pourraient ou devraient offrir. Les APE peuvent être considérés selon deux grandes dimensions distinctes.

- Tout d'abord, les APE peuvent être vus comme des accords régionaux classiques ou de libre-échange : c'est-à-dire, des instruments visant à créer et garantir l'accès aux marchés principalement par le biais de l'élimination obligatoire des barrières douanières entre les parties.
- De façon alternative, les APE peuvent être contemplés comme un jalon des relations ACP-UE, dépassant les seules questions commerciales pour englober également la coopération financière, économique et en matière d'infrastructure.

Bien entendu, ces deux dimensions ne sont pas incompatibles et il est probable que le résultat des négociations APE inclue des éléments des deux dimensions, sans toutefois s'apparenter entièrement à l'une ou l'autre de ces alternatives.

Cependant, et dans les deux cas, les APE ne sont pas une panacée et on ne peut pas attendre d'eux qu'ils contribuent à la résolution de tous les problèmes de pauvreté dans les pays ACP. Une communication plus claire des objectifs de ces négociations et de ces accords pourrait énormément contribuer à la création d'une base de négociation plus saine sur laquelle les négociateurs pourraient rebondir pour conclure les négociations.

Auteur

Darlan F. Marti est le coéditeur, avec Emily Jones, doctorante en philosophie auprès du Département de politique et de relations internationales de l'Université d'Oxford, et l'un des auteurs de la publication du German Marshall Fund of the United States (GMF) « Updating EPAs to today's global challenges ». Darlan Marti était chargé des affaires économiques pour la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) au moment de la publication de ce livre.

Cet article se base sur la présentation du livre électronique « Updating EPAs to today's global challenges », donnée par Darlan F. Marti lors du lancement du livre à Bruxelles le 19 novembre 2009. Vous pouvez écouter les présentations données lors de cet événement sur : http://web.gmfus.org/mp3s/Ebook_Nov19.mp3

Les opinions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne pourraient en aucun cas être attribuées au German Marshall Fund of the United States ou à toute autre institution.

Notes

- 1 Ce livre a été rendu possible grâce au soutien du German Marshall Fund of the United States. Les auteurs suivants ont contribué à cette publication : Emily Jones (Université d'Oxford) et Darlan F. Marti (CNUCED), Katrin A. Kuhlmann (GMF), Patrick Messerlin (GEM, SciencesPo. Paris), Christian Haerberli (WTI), Sanoussi Bilal (ECDPM), Bert Koenders (Gouvernement du Royaume des Pays-Bas), Joao Aguiar Machado (Commission Européenne, DG TRADE), Xavier Carim (Gouvernement de la République d'Afrique du Sud), Jean Noel Francois (Commission de l'Union africaine), Ablasse Ouedraogo (WAEMU Commission pour les négociations APE), Christopher Stevens (ODI), David Laborde Debucquet (IFPRI), Pierre Sauvé (WTI) et Denis Audet, Stephen Karekezi, John Kimani et Oscar Onguru (tous de AFREPREN), Ruth L. Okediji (Université du Minnesota), Xavier Cirera (Université de Sussex), et Eckart Naumann (TRALAC). Le livre est disponible sur : http://www.gmfus.org/publications/article.cfm?parent_type=P&id=706publications/article.cfm?parent_type=P&id=706
- 2 Les objectifs de la coopération économique et commerciale tels que décrits dans l'article 34 de l'accord de Cotonou sont de promouvoir « l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale [...] encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP ».

Les pays ACP face au dynamisme des Communautés européennes en matière d'Obstacles Techniques au Commerce: quelles options ?

Achille Bassilekin

S'il est un domaine où les Communautés européennes font preuve d'un réel dynamisme aussi bien au niveau des organes communautaires que des instances de ses Etats membres, c'est celui de la production de normes visant la consolidation du marché intérieur et la protection des consommateurs européens. Trop souvent, les processus d'élaboration, d'adoption et d'application des règlements techniques ou des standards, auxquels doivent se conformer des produits mis en circulation sur le marché communautaire, sont si complexes qu'ils peuvent devenir des barrières techniques au commerce.



Il est également à signaler que les normes communautaires (directives et règlements) cohabitent avec celles émises par les six institutions supranationales reconnues par la Commission¹, les institutions de normalisation des 27 Etats membres, et enfin les structures infra-étatiques (régionales, locales, privées) de normalisation. Certaines normes nationales ou locales se révèlent être, selon les matières, plus rigides ou plus restrictives que les normes communautaires. Pour illustrer cette prolifération normative et la capacité d'innovation des Communautés européennes en matière de standards, le Rapport sur le commerce mondial 2005 de l'OMC soulignait que pendant que l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO) en était à 15 000 standards de publiés, PERINORM, qui est le consortium des organisations européennes de standardisation, disposait, à la même date, d'une base de données contenant plus de 650 000 standards (locaux, régionaux, nationaux et supranationaux) provenant en majorité des différentes composantes du secteur privé qui balisent le terrain de futurs standards.

Ce dynamisme des Communautés européennes en matière de production de règlements techniques, standards et procédures d'évaluation de conformité s'est mué au fil des années en une citadelle

imprenable pour de nombreux partenaires commerciaux de l'Europe, transformant ainsi des mesures visant une meilleure protection de la santé, de la sécurité et de l'environnement en course d'obstacles à l'exportation sur le marché communautaire.

La question cruciale qui se pose pour des pays aux capacités (institutionnelles, infrastructurelles, financières, technologiques, d'expertise, etc.) très limitées et aux exportations peu diversifiées, comme les pays ACP, est celle de la digestion de cet océan de normes qui définissent des critères rigides d'accès de produits sur le marché communautaire. Par ailleurs, les sacrifices d'adaptation de ces pays aux prescriptions communautaires peuvent se révéler vains du jour au lendemain à cause des amendements réguliers apportés par l'Europe à ces normes afin de les ajuster aux progrès technologiques pour mieux répondre aux exigences de protection de l'environnement, et de la santé et sécurité des consommateurs européens. Certains opérateurs économiques ACP soulignent que les coûts d'adaptation technologique sont bien plus importants que les frais générés par l'évaluation de la conformité de leurs exportations. A cela doit-on ajouter les coûts liés à l'acquisition de l'information car celle-ci ne se trouve pas toujours à leur portée.

Cette dynamique rend finalement rédhibitoire l'accès au marché communautaire de pans entiers de la production des pays ACP, ce qui réduit considérablement la portée de l'offre d'accès en franchise de droit et quotas octroyée aux pays ACP par l'Europe dans le cadre des Accords de Partenariat Economique (APE). De surcroît, le label « conformité européenne² » demeure inaccessible pour la majorité des exportateurs ACP. Ceci résulte d'une part de leur manque d'information quant aux prescriptions techniques et aux amendements subséquents en vigueur sur le marché communautaire et d'autre part, de l'absence d'accords de reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité entre les pays ACP et les communautés européennes.

Par conséquent, les pays ACP sont généralement évincés de nombreux secteurs d'importation de l'Europe et surtout des circuits de fabrication de produits à haute valeur ajoutée, à l'exception de certains secteurs spécifiques où opèrent des firmes multinationales ayant apporté localement la technologie et le « label de conformité » pour rendre leur production compatible avec les prescriptions européennes d'importation. Cette résignation est tributaire d'une part de l'escalade tarifaire qui pénalise les transformations subies avant exportation sur

le marché communautaire des produits bruts et d'autre part des substantielles marges préférentielles octroyées par les communautés sur certains produits non-transformés dont le caractère pervers a été de figer les exportations ACP dans les secteurs « primés ».

Pour les pays ACP, dont 60% des exportations sont dirigées vers l'UE, apprivoiser les normes et standards européens devient une condition indispensable qui va de pair avec l'objectif d'une meilleure intégration des pays ACP dans le système commercial multilatéral et la possibilité pour les exportateurs ACP de tirer parti des APE. Accroître les potentialités des pays ACP dans le domaine des standards conduirait incontestablement à la diversification de leurs débouchés d'exportation y compris vers les nouveaux marchés en plein essor.

Quelles options s'offrent aux pays ACP pour s'ajuster au défi que représente la sérieuse problématique des règlements techniques, standards et procédures d'évaluation de conformité en vigueur en Europe ? Cela appelle la mise en chantier d'un ensemble de mesures dans le cadre du dialogue fécond entre les pays ACP et la partie européenne à travers :

- l'institutionnalisation d'un mécanisme d'alerte précoce ACP-UE sur les obstacles techniques au commerce pour échanger en amont des informations sur les projets de prescriptions techniques relatives au commerce et préparer les exportateurs ACP à faire face aux normes pour que celles-ci n'anéantissent pas leurs infimes possibilités d'accès sur le marché communautaire ;
- la mise sur pied dans les régions ACP de centres d'expertise pour l'évaluation des marchandises en vue de garantir leur conformité avant l'expédition vers l'Europe. Cela aurait pour effet de rétablir une certaine symétrie dans le traitement entre les produits originaires de la CE lorsqu'ils entrent sur le marché des pays ACP et les produits des pays ACP quand ils entrent sur le marché communautaire ;

“ Les sacrifices d'adaptation de ces pays aux prescriptions communautaires peuvent se révéler vains du jour au lendemain à cause des amendements réguliers apportés par l'Europe à ces normes. ”

- le soutien accru des Communautés européennes à la création dans les pays ACP d'organismes nationaux ou régionaux de normalisation et d'évaluation de la conformité et susciter le partage d'expériences avec les organismes européens de normalisation
- l'appui des Communautés européennes à la mise en place de projets d'infrastructures de métrologie (aussi bien la métrologie légale que les installations pour l'étalonnage des équipements de laboratoire qui serviront à assurer la traçabilité) afin que les produits soient testés avec des équipements au niveau technique actuel ;
- le soutien des Communautés européennes à la formation et la reconversion du personnel des structures de normalisation et d'évaluation de la conformité ;
- l'exploitation des opportunités d'assistance technique et de renforcement des capacités commerciales offertes aux pays ACP en visant en priorité la familiarisation des opérateurs économiques des pays ACP avec les standards et les règlements techniques européens.

Un partenariat qui renforce les capacités des pays ACP en matière de standards pour répondre aux défis commerciaux d'aujourd'hui et préparer la compétition de demain est probablement la contribution la plus déterminante que les communautés européennes peuvent apporter aux pays ACP

à travers les APE. Il est notoire que pour accroître leurs parts de marché sur le marché communautaire, les pays émergents ont tout en renforçant leur compétitivité accordé beaucoup d'importance aux standards afin de se conformer aux prescriptions techniques en vigueur sur le marché communautaire.

L'Accord relatif aux Obstacles Techniques au Commerce de l'OMC prescrit aux pays-membres de tenir compte dans l'élaboration et l'application des règlements techniques, des normes et procédures d'évaluation de la conformité des besoins spécifiques des pays en développement, pour faire en sorte que ces normes et procédures ne créent d'obstacles non nécessaires aux exportations des pays en développement (art. 12.3). De surcroît, il est précisé que ces normes ne devraient pas créer d'obstacles non nécessaires à l'expansion et à la diversification des exportations des membres (art. 12.7). Les standards constituent ainsi un laboratoire-test de la volonté des partenaires européens d'accompagner les efforts d'intégration harmonieuse des pays ACP dans le système commercial multilatéral.

Auteur

Achille Bassilekin est adjoint au Représentant du Secrétariat ACP à Genève. Cet article est une version plus épurée d'un article plus long qui se nomme: " Le Dynamisme normatif des Communautés Européennes en matière d'Obstacles Techniques au Commerce et ses incidences à l'OMC et sur les APE", [http://www.acpsec.org/geneva/Geneva%20-%20Technical%20barriers%20to%20Trade%20-%20Aug%2009%20\(EN\).pdf](http://www.acpsec.org/geneva/Geneva%20-%20Technical%20barriers%20to%20Trade%20-%20Aug%2009%20(EN).pdf)

Il peut être contacté par email: asilekin@bluewin.ch. Les vues exprimées dans ce document sont personnelles et ne sauraient être attribuées au Secrétariat ACP.

Notes

- 1 voir Directive 98/34 ; en matière de normalisation, le Comité européen de normalisation (CEN) et le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC) ; en matière de standardisation, l'European Telecommunications Standards Institute (ETSI) et l'ECMA (Association des constructeurs et éditeurs informatiques ayant une activité de production en Europe) ; et en matière de logistique l'European Article Numbering-Uniform Code Council (EAN, UPC, GS1).
- 2 Ce label certifie qu'un fabricant a rempli le cahier de charge imposé par la législation communautaire d'harmonisation pour écouler son produit sur le marché communautaire

Aperçu sur l'OMC

Une nouvelle proposition pour un accord sur les produits agricoles tropicaux

Parallèlement à l'accord historique de décembre sur le commerce de la banane (voir page 2), une nouvelle proposition avancée dans les discussions sur l'agriculture à l'OMC offre une solution potentielle à des divergences de longue date entre exportateurs de produits agricoles tropicaux.

La nouvelle proposition, présentée le 15 décembre par les pays ACP, l'UE et les pays latino-américains, énumère les produits pour lesquels les membres du groupe ont convenu d'appliquer des abaissements tarifaires plus modérés et graduels en vertu de la proposition de traitement de 'l'érosion des préférences', ainsi que ceux qui, en tant que 'produits tropicaux', devraient faire l'objet d'une libéralisation plus rapide et plus importante. La proposition prendrait effet dans le cadre d'un accord du Cycle de Doha à l'OMC. La proposition suit de près l'Accord sur la banane, officiellement dénommé 'Accord de Genève sur le commerce de la banane'.

Les produits tels que les fleurs, le sucre, les fruits et jus de fruit, l'arrow-root, l'huile d'arachide et le tabac, figurent sur la liste des produits pour lesquels les parties à l'accord ont convenu d'accorder un traitement préférentiel pour leur accès aux marchés de l'UE et des États-Unis. Les droits de douane sur ces produits devraient être soumis aux mêmes abaissements que ceux appliqués aux importations d'autres pays développés, mais avec une période d'introduction de dix ans, au lieu de cinq ans.

Les produits qui sont 'sensibles' et qui comptent pour plus de dix pour cent de la consommation intérieure sur une ligne tarifaire donnée entre 2003 et 2005 répondent aux deux critères devant être remplis pour pouvoir prétendre à un traitement au titre de l'érosion des préférences. Les quotas pour ces produits devraient être augmentés par tranches annuelles égales sur une période de sept ans.

Selon certaines sources, cette disposition aurait été proposée principalement avec le sucre en tête; toutefois, le langage utilisé laisse ouverte la possibilité de l'application d'un tel traitement à d'autres produits tels que le bœuf. Plus spécifiquement, si les membres ont recouru à une méthodologie complexe appelée 'désignation partielle' pour choisir des produits très spécifiques, ces produits, qui autrement ne bénéficieraient pas du traitement au titre de l'érosion des préférences, pourraient également être éligibles.

Selon un délégué, certains pays, comme le Brésil, l'Inde, l'Australie et la Chine, n'avaient

pas formulé d'objections à la proposition tant qu'il semblait que seul le sucre serait couvert par le traitement au titre des produits sensibles. Toutefois, on s'attend à ce que ces pays manifestent leur opposition s'il s'avérait que des produits additionnels, cette fois-ci stratégiques au regard de leurs exportations, pouvaient être affectés par le nouveau libellé.

Contrairement aux versions antérieures du projet de texte, le nouveau libellé qualifie les États-Unis et l'UE de «pays membres accordant des préférences». Selon des sources, ceci pourrait poser problème pour les exportateurs ACP, qui n'auraient un accès préférentiel qu'aux seuls marchés de l'UE et des États-Unis. Le fait que certains produits tels que le sucre et le bœuf puissent être déclarés 'tropicaux' sur des marchés autres que ceux de l'UE et des États-Unis conduiraient à une libéralisation des échanges ailleurs, ne laissant aux producteurs ACP que deux marchés.

Le futur Commissaire européen à l'agriculture répond à des questions sur Doha

Lors d'une audition le 15 janvier, Dacian Ciolos, Commissaire européen désigné pour l'agriculture, a présenté devant le Parlement européen son agenda sur le commerce des produits agricoles et sur la réforme des subventions.

Répondant à la question d'un parlementaire européen sur les discussions commerciales mondiales du Cycle de Doha à l'OMC, Ciolos a déclaré au Parlement européen que l'UE « ne peut aller plus loin » dans ses offres. Il a ajouté qu'il serait ferme dans les négociations commerciales et que l'Europe ne devait pas s'engager dans des accords commerciaux « au détriment de notre agriculture. »

Ciolos a également souligné qu'« un accord [commercial] global est nécessaire, » mais que l'UE devait « attendre les propositions de nos partenaires. »

Valentin Zahrt d'ECIPE (European Centre for International Political Economy) a confié à Bridges que les responsables à Bruxelles « mèneront les réformes internes sans se soucier de Genève », où l'OMC a son siège. Il ne fait aucun doute qu'une telle attitude est peu propice à apaiser ceux qui souhaitent voir davantage de progrès dans les discussions de Doha.

Prenant peut-être conscience de ces craintes, Ciolos a déclaré, dans sa déclaration écrite au Parlement européen, qu'il avait l'intention de « continuer à travailler avec acharnement afin de conclure un accord équilibré sur les 'arrangements' pour l'agriculture dans le cadre de l'Agenda de développement de Doha. »

Un projet de texte sur la facilitation des échanges prometteur pour les pays en développement

L'OMC a annoncé en décembre que le Groupe de négociation sur la facilitation des échanges – le comité chargé d'élaborer des réglementations pour faciliter le mouvement des marchandises au travers des frontières nationales – s'était mis d'accord sur un 'projet de texte consolidé' destiné à guider les négociations du groupe en 2010.

En règle générale, le comité sur la facilitation des échanges a été chargé de réduire la paperasserie qui entraîne le ralentissement du mouvement des marchandises aux frontières internationales. Selon les termes de l'OMC, le groupe a été chargé « d'examiner et, le cas échéant, de clarifier et d'améliorer » les sections pertinentes de trois articles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 : l'article V (facilitation du transit et du commerce), l'article VII (limitation des redevances et des formalités à la frontière) et l'article X (transparence des réglementations commerciales).

Selon les partisans des discussions sur la facilitation des échanges, de nouvelles règles commerciales globales visant à réglementer les politiques gouvernementales à la frontière rendraient les pays en développement plus attractifs pour les investisseurs et pourraient largement contribuer à aider les pays pauvres à jouer un rôle plus actif dans l'économie mondiale.

Le 'projet de texte consolidé' (document de l'OMC TN/TF/W/165), publié en décembre, reflète toutes les propositions présentées à ce jour par les délégations. Il ne reste plus aux négociateurs qu'à œuvrer pour que ces éléments soient au centre des discussions.

À la reprise des négociations sur la question de la facilitation des échanges, prévue pour la seconde semaine de février, les négociateurs auront du pain sur la planche. Selon un responsable à l'OMC, si nombre des sections entre crochets « peuvent être résolues assez aisément », certaines questions pourraient être plus difficiles à résoudre. Les négociations sur le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés devront également faire l'objet d'une attention particulière afin de garantir que ce sujet « ne reste pas à la traîne » a ajouté le responsable.

Cette information est un résumé de Bridges Weekly Trade News Digest, publié par ICTSD.

Le point sur les négociations APE

Melissa Julian

Les négociations APE avec l'Afrique de l'Ouest continueront en février

Le sommet de la CEDEAO prévu pour le 21 décembre, qui avait initialement été remis au 18 janvier, au vu de l'état de santé de son président actuel, le Président nigérian Umaru Yar'Adua, a finalement été repoussé au 16 février. Les chefs d'États devraient en principe discuter des résultats économiques de l'Afrique de l'Ouest ainsi que du programme de travail de la CEDEAO pour 2009, dont les priorités incluent la création d'une union douanière, les négociations APE et le développement de la politique agricole.

Les sessions de négociation APE CE-Afrique de l'Ouest prévues en décembre ont également été repoussées en février, car la CEDEAO a besoin de plus de temps pour préparer les négociations. Divers objectifs ont été définis pour les discussions à venir, notamment la révision conjointe de la nouvelle offre d'accès au marché de l'Afrique de l'Ouest (qui devrait maintenant couvrir en principe 70 % des produits) et l'harmonisation des bases statistiques. Une série de questions en suspens sont également à l'ordre du jour, comme les règles d'origine, les taxes régionales, la clause NPF, la clause de non-exécution et les subventions agricoles. Aucune nouvelle échéance n'a été fixée pour la conclusion des négociations APE, mais la CE a annoncé au Parlement en décembre qu'elle espérait pouvoir conserver l'élan actuel et finaliser l'APE dans la première partie de l'année 2010.

L'UE continue de préparer sa réponse quant au Programme de l'APE pour le développement (PAPED), quant à la demande de la région pour un soutien de 9,5 milliards d'euros. Cette réponse pourrait d'ailleurs être prête pour la session de négociations APE prévue en février.

Le Ghana n'a toujours pas signé son APE intérimaire

Une réunion de la CEDEAO sur l'Aide au commerce devrait avoir lieu les 27 et 28 janvier prochains. Cette réunion sera l'occasion de faire le point sur les récents développements dans le domaine de l'Aide au commerce et de souligner les défis à venir. Divers partenaires multilatéraux et bilatéraux exposeront également leurs points de vue sur les politiques d'Aide au commerce et leur

mise en œuvre, et présenteront en guise d'illustration leurs contributions en matière d'Aide au commerce dans la région. Les participants étudieront aussi la manière dont les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA et leurs États membres ont intégré l'Aide au commerce dans leurs stratégies de développement, ainsi que le rôle joué par l'initiative du Cadre intégré. De nouvelles initiatives et programmes intersectoriels ainsi que l'implication du secteur privé dans la définition des politiques seront également examinés. Enfin, les indicateurs développés pour juger de l'impact et de l'efficacité de l'Aide au commerce seront évalués.

“

Les ministres de la CEMAC ont demandé la réalisation, dans les plus brefs délais, d'une étude évaluant l'impact d'une mise en œuvre de l'APE intérimaire UE-Cameroun sur les économies des pays de la CEMAC.

”

Il se pourrait qu'une réunion politique de haut niveau entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest soit programmée, avec le nouveau Commissaire européen au commerce et sous la présidence espagnole de l'Union, au cours du premier semestre 2010, pour discuter des questions en suspens dans les négociations APE.

L'Afrique centrale demande une étude d'impact de l'APE

Les négociations continuent quant à la demande du Cameroun qui souhaiterait repousser l'entrée en vigueur de l'APE intérimaire signé avec l'UE jusqu'à ce qu'un accord soit signé au niveau régional et que les règles d'origine soient définies¹. Toutefois, si ce délai était accordé, il se peut que le Cameroun ait à revenir au régime commercial du Système Généralisé des Préférences avec l'UE, ce qui signifierait la perte de certaines des préférences actuellement accordées à ses exportations.

Le Conseil des Ministres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), qui s'est réuni le 11 décembre dernier, s'est concentré sur l'intégration régionale et sur les effets de la crise financière sur les économies des pays membres de la Communauté². En ce qui concerne les APE, les ministres ont demandé la réalisation, dans les plus brefs délais, d'une étude évaluant l'impact d'une mise en œuvre de l'APE intérimaire UE-Cameroun sur les économies des pays de la CEMAC.

Le Comité régional en charge des négociations APE de la configuration négociante Afrique Centrale s'est réuni en marge de la réunion du Conseil afin de préparer une rencontre ministérielle APE prévue pour février. Les Ordonnateurs nationaux du Fonds européen de développement seront également présents lors de cette réunion de février, qui permettra de discuter des questions APE en suspens et de définir la future marche à suivre. Le comité a rappelé la liste des questions en suspens (accès aux marchés, services, impact fiscal des APE, clause de non-exécution, taxes à l'importation, financement du développement et règles d'origine) qui nécessitent d'être traitées au niveau ministériel, et a également demandé la validation du FORAPE lors de la réunion de février. Le Comité a aussi suggéré la création d'un comité ministériel de veille permettant le suivi des négociations APE.

Le sommet de la CEMAC prévu pour le 14 décembre a été de nouveau reporté, et aura donc lieu le 15 janvier à Bangui. Il traitera principalement de l'intégration régionale et des APE.

La prochaine session de négociation technique sur l'APE Afrique centrale-UE ne débutera probablement pas avant la mi-février. Un nouveau calendrier commun de réunions sera établi lors de la prochaine rencontre. Aucune réunion commune de négociation n'a eu lieu depuis février 2009.

Les ministres de l'Afrique orientale et australe sont d'accord pour poursuivre les négociations APE en mettant l'accent sur le développement

Les ministres d'Afrique orientale et australe se sont rencontrés pour discuter de l'APE le 7 décembre dernier et ont convenu de proposer à leur chef de gouvernement respectif de poursuivre les négociations en vue d'un APE régional avec l'UE. Les ministres ont souligné que le développement et l'intégration régionale devaient être au cœur de l'accord. À cet égard, les ministres de la zone AFOA ont renouvelé leur demande pour une plus grande flexibilité, en proposant notamment : l'autorisation d'une libéralisation de 70 % du commerce et de périodes de transition supérieures à 15 ans ; l'autorisation de l'utilisation de taxes à l'export comme outil de développement ; l'exemption d'application de la clause NPF pour les pays en développement ; l'utilisation des clauses relatives au cumul comme règles d'origine ; et en soulignant la nécessité de donner la priorité au volet développement, notamment aux ressources supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de l'APE et aux politiques de développement durable. Les ministres souhaitent également mesurer l'impact de l'APE en fonction de critères de développement définis conjointement, et souhaitent que le processus de révision de l'accord soit associé aux clauses de mise en œuvre de l'APE.

Il a été souligné qu'il était souhaitable que le groupe ESA continue d'harmoniser sa position avec celles de la CAE et de la SADC, ainsi qu'avec la position des autres régions ACP, voire, si possible, avec celle de l'ensemble du groupe ACP. Dans cette perspective, une réunion ministérielle conjointe ESA/CAE/SADC sur l'APE pourrait avoir lieu.

Les chefs de gouvernement de l'AFOA devraient se rencontrer début février autour d'une réunion-bilan axée sur les questions de développement et de financement. Par la suite, des réunions techniques et politiques conjointes pourraient avoir lieu afin de définir de nouvelles échéances de négociations réalistes en vue de la finalisation d'un APE complet.

Les négociations entre la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et la CE ne suffisent pas à rapprocher les parties

L'Union douanière de la CAE est entrée en vigueur le 1er janvier dernier, et la mise en œuvre du Marché commun devrait avoir lieu au cours du deuxième semestre 2010. Peter Kigutu, le Directeur général de la Direction commerciale de la CAE, a précisé les étapes et difficultés à venir lors d'une conférence de presse le 13 janvier³.

Les représentants techniques de la CAE et de la CE se sont rencontrés du 8 au 11 décembre, mais n'ont pas réussi à réconcilier leurs positions sur les questions en suspens dans les négociations en vue de la signature de l'APE-cadre paraphé en novembre 2007 (notamment sur la couverture de l'accès au marché et le calendrier de libéralisation, sur l'utilisation des clauses de sauvegarde et des taxes à l'exportation ainsi que sur les dispositions de la clause NPF). Les représentants ont également débattu de l'éventuel élargissement de l'APE à d'autres domaines tels que les services, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle. Concernant les questions de développement, la CAE a réitéré sa position en faveur de l'annexion d'une matrice de développement à l'APE-cadre avant signature de l'accord. Toutefois, la CE maintient que les besoins en développement de la CAE sont traités dans le cadre du Fonds européen de développement.

Lors d'une rencontre avec la CE organisée avant les négociations, les représentants du secteur privé de la CAE ont fait part de leurs préoccupations concernant le blocage du processus de négociations. Le Conseil des entreprises d'Afrique de l'Est, soutenu par la CE, a demandé à participer aux négociations APE⁴. Après la rencontre, un communiqué de presse émis par la CE a indiqué qu'un échec des parties à signer l'APE-cadre et finaliser avec succès le processus APE plus large pourrait nuire aux perspectives commerciales et de développement de la région⁵. Ce communiqué soulignait notamment qu'un échec du processus APE pourrait conduire à placer sous le régime commercial du Système généralisé des préférences les pays n'étant pas des Pays les moins avancés (PMA),

comme le Kenya, provoquant ainsi des augmentations tarifaires sur certains produits-clé des exportations kényanes.

Les négociateurs se rencontreront de nouveau au cours de la troisième semaine de février pour tenter de réduire les fossés qui les divisent dans les négociations afin de finaliser l'APE-cadre.

La SADC poursuivra les négociations APE en février

Aucune réunion de la SADC n'a eu lieu en décembre sur l'APE. Les représentants de haut niveau de la SADC se rencontreront de nouveau en février afin de trouver des solutions aux problèmes sous-jacents dans la région, après quoi une réunion formelle sera organisée avec la CE.

Le chef de la délégation de la CE au Botswana, Paul Malin, a déclaré être confiant sur le fait que la région ne changera pas après que l'UE ait donné son accord pour l'application d'un tarif commun sur ses exportations vers la région. En revanche, il a souligné que la résolution d'autres questions en suspens dans les négociations APE, telles que les règles d'origine ou la clause NPF, pourrait prendre plus de temps. James Masisi, le négociateur en chef pour le Botswana, a fait écho à ses propos⁶.

Le premier poste douanier unique COMESA-CAE-SADC a vu le jour

Afin de réduire la longue attente au passage des marchandises au poste frontière entre la Zambie et le Zimbabwe, la Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), ainsi que les gouvernements de la Zambie et du Zimbabwe, ont ouvert le premier poste frontière unique à Chirundu⁷. Il devrait permettre d'accroître le commerce intra-régional et de diminuer jusqu'à 50 % le temps d'attente aux douanes.

Toujours aucun accord sur le mécanisme de coordination de l'APE dans les Caraïbes

La Communauté des Caraïbes (CARICOM) et la République dominicaine n'ont pas encore trouvé de solution à leur différend au sujet de la mise en place d'un mécanisme de

“
Un échec du processus APE pourrait conduire à placer sous le régime commercial du Système généralisé des Préférences les pays n'étant pas des Pays les moins avancés (PMA).
 ”

coordination de l'APE. La République dominicaine fait partie du CARIFORUM (forum caribéen des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) qui a officiellement signé l'APE avec l'UE, mais n'est pas encore membre de la CARICOM. Les Caraïbes espéraient qu'à l'heure actuelle, ils auraient déjà pu créer une agence composée de six membres visant la coordination et la mise en œuvre de l'accord.

La réunion du Conseil APE conjoint Caraïbes-UE devrait désormais avoir lieu à la Barbade durant la dernière semaine de février. En décembre, la CE avait fait part au Parlement européen de sa préoccupation quant au fait que les institutions communes ne s'étaient toujours pas réunies.

La région Pacifique travaille encore à la définition de ses positions dans les négociations APE

Dans la région Pacifique, aucune réunion APE n'a eu lieu en décembre. Le secrétariat du Forum des Îles du Pacifique recherche actuellement des consultants pour l'aider à formuler ses positions sur les questions douanières, les offres d'accès aux marchés pour le commerce des biens et les autres questions en suspens dans les négociations avec l'UE.

Des groupes de travail conjoints Pacifique-UE devraient se réunir au niveau technique les 27 et 28 janvier à Nadi.

Le secrétariat du Forum des Îles du Pacifique a été forcé de modifier deux des projets qu'il avait soumis à l'Union européenne pour financement dans le cadre du 10^{ème} Fonds européen de développement⁸, après la décision de l'UE de ne pas les financer. L'un des projets rejetés concerne la question controversée du bureau du Conseiller commercial pour les activités liées au PACER-plus.

Auteur

Melissa Julian est Responsable Gestion du savoir à ECDPM.

Notes

- « Cameroun. Des risques pour un report de l'APE avec l'UE », Afriscoop, 12 janvier 2010. <http://www.afriscoop.net/journal/spip.php?breve1304>
- « L'Accord de partenariat économique intérimaire ». Conseil des Ministres de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). Communiqué final. 11 décembre 2009. <http://tinyurl.com/lvc3q9la>
- Statement by the Director General of the EAC Trade Directorate, 13 janvier 2010, <http://www.eac.int/component/content/353.html?task=view>
- "EC says East African Business Council Should Join EPA Trade Talks". allAfrica.com. 7 December 2009, <http://allafrica.com/stories/200912071677.html> et "Involve Businesses in EPA Talks, East Africa Urged". allAfrica.com. 1 décembre 2009, allafrica.com/stories/200912010936.html
- "EU experts and EAC private sector representatives discuss EU-EAC Economic Partnership Agreement ahead of next week's negotiations" 8 décembre 2009. <http://drop.io/melissajulian3/asset/epas-eac-private-sector-meeting-01-021209-doc>
- "SADC-EU Economic Partnership Agreement will not break up Southern African Customs Union says EC". Tralac. 14 décembre 2009. <http://tinyurl.com/lydw85pu>
- One stop border post opens, UK DFID, 8 Décembre 2009, <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2009/One-stop-border-post-opens/>
- Controversial funding bid turned down, Islands Business News, 7 janvier 2010. http://www.islandsbusiness.com/islands_business/index_dynamic/containerNameToReplace=MiddleMiddle/focusModuleID=18972/overrideSkinName=issueArticle-full.tpl

Publié par

Le Centre international pour le commerce et le développement durable

Directeur Exécutif:
Ricardo Meléndez-Ortiz

Rédacteur:
Damon Vis-Dunbar

Adresse:
7 Chemin de Balexert
1219 Genève, Suisse

Tél: (41-22) 917-8492
Fax: (41-22) 917-8093
Email: dvisdunbar@ictsd.ch
Web: www.ictsd.net

Centre européen de gestion des politiques de développement

Rédacteur:
Sanoussi Bilal

Adresse:
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht,
The Netherlands

Tél: (31-43) 3502 900
Fax: (31-43) 3502 902
Email: tnt@ecdpm.org
Web: www.ecdpm.org

L'équipe de rédaction:
Melissa Dalleau
Isabelle Ramdoo

Traduction:
Isabelle Guinebault
www.esprittraduction.com
Aminata Sow

Design:
The House London Ltd.
Web: www.thehouselondon.com

Cette publication mensuelle est rendue possible grâce au soutien financier du Royaume Uni (DFID) et du Ministère des Affaires étrangères (DGIS).

Les opinions exprimées dans les articles signés sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles d'ICTSD ou d'ECDPM.

Des extraits de ces articles peuvent être utilisés dans un but non commercial à condition d'en citer l'origine et les auteurs.

© Eclairage sur les Négociations
ISSN 1726-1511

Source des images:
istockphoto.com, sauf si spécifié autrement

Eclairage sur les Négociations

Calendrier et publications

ACP - UE

- Février**
- 1-3 Conférence Post-Copenhague du COMESA sur le changement climatique, Lusaka, Zambie
- 9 29^{ème} réunion du Conseil du développement économique et commercial (COTED) de la CARICOM, Guyana
- 9-10 Dialogue organisé par ICTSD et sur « les pêcheries dans les négociations des Accords de Partenariat Economique ACP-UE », Mombasa, Kenya
- 16 Sommet des chefs d'Etats et de Gouvernements de la CEDEAO, Abuja, Nigeria
- Réunion des Chefs de gouvernements de la région AFOA (date et lieu à confirmer)
- Réunion ministérielle de la CEMAC sur l'APE (date et lieu à confirmer)
- 1^{ère} réunion du conseil paritaire CARIFORUM-CE dans le cadre de l'APE, Barbade (date à confirmer)
- Séminaire d'information APE dans la région Caraïbes, Barbade (date à confirmer)
- Séminaire d'information APE dans la région SADC, Maputo, Mozambique (date à confirmer)
- Réunion des hauts fonctionnaires de la région SADC sur l'APE (date et lieu à confirmer)
- Réunion de négociation CAE-CE sur l'APE-cadre au niveau technique et des Hauts Responsables (date et lieu à confirmer)

OMC

- Janvier**
- 25-27 Organe d'examen des politiques commerciales — Malaisie
- Février**
- 10-12 Organe d'examen des politiques commerciales — El Salvador
- 22-23 Conseil général de l'OMC
- Mars**
- 24-26 Organe d'examen des politiques commerciales — Croatie

Publications Retrouvez les documents sur www.acp-eu-trade.org/ressources

The end of an era: Challenges for ACP-EU Relations in 2010, (bientôt disponible en français), ECDPM, Décembre 2009. www.ecdpm.org

Rapport sur la deuxième révision de l'accord de partenariat ACP-CE ("Accord de Cotonou"), Document de Séance, Commission du développement, Parlement Européen, 17 Décembre 2009. www.europarl.europa.eu

Commission approves € 230 million to cushion the impact of the economic crisis in 13 African and Caribbean countries (en anglais uniquement), Communiqué de Presse de l'UE, 15 Décembre 2009. europa.eu

Règlement de l'UE établissant les valeurs forfaitaires à l'importation pour la détermination duprix d'entrée de certains fruits et légumes, Règlement No 1289/2009, 23 Décembre 2009. eur-lex.europa.eu

Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Européennes sur les APEs entre l'UE et les ACP, présenté par Hervé Gaymard et Jean Claude Fruteau, Commission des Affaires Européennes, Assemblée Nationale, 2 Décembre 2009. www.assemblee-nationale.fr

Linking EU Trade and Development Policies: Lessons from the ACP-EU trade negotiations on Economic Partnership Agreements, Davina Makhan, DIE, Décembre 2009. www.die-gdi.de

Africa's Counter-Cyclical Policy to the Crisis, L.Kasekende, Z. Brixova, L. Ndikumana, Banque Africaine de Développement, Journal of Globalization and Development, Volume 1, Numéro 1, Janvier 2010. www.afdb.org

The Triple Crisis and the Global Aid Architecture, T.Addison, C.Arndt, F.Tarp, UNU-WIDER, Janvier 2010. www.wider.unu.edu

Green Protectionism in the European Union: How Europe's Biofuels Policy and the Renewable Energy Directive Violate WTO Commitments, Fredrik Erixon, ECIPE, Décembre 2009. www.ecipe.org

A Modern Trade Policy for the European Union, Rapport du « Groupe d'Etude sur la politique commerciale européenne » (EU Trade Policy Study Group) à la Nouvelle Commission et au Parlement, ECIPE, Janvier 2010. www.ecipe.org

The Unrelenting Pressure of Protectionism. A Focus on Asia - Pacific Region, 3rd Global Trade Agenda Report, S. Evenett, 10 Décembre 2009. www.globaltradealert.org

Trading up: How a value chain approach can benefit the rural poor, J. Mitchell, C. Coles and J.Keane, Rapport COPLA: ODI, Décembre 2009. www.odi.org.uk