

La dérogation ACP-CE à l'épreuve de l'OMC : Quid de l'après 31 Décembre 2007 ?*

Le présent aide mémoire vise à présenter des éléments ayant jalonné la vie de la dérogation ACP-CE depuis son adoption à Doha par la 4^e Conférence Ministérielle de l'OMC pour explorer si l'environnement du Conseil du commerce des marchandises est propice à l'introduction d'une nouvelle demande de dérogation qui prolongerait le régime commercial de Lomé-Cotonou au-delà du 31 Décembre 2007 .Si cela est envisageable, quels sont les écueils que devraient surmonter les deux partenaires aussi bien du point de vue procédural que légal pour négocier son acceptation d'ici au 31 décembre 2007 ? Une nouvelle dérogation ACP-CE représente t-elle la meilleure voie de sortie pour les partenaires à l'Accord de Cotonou pour faire face au défi de l'intégration harmonieuse des pays ACP dans le système commercial multilatéral ?

A. Eléments nouveaux survenus depuis la mise en place de la dérogation ACP-CE

1. L'introuvable compromis avec les producteurs de bananes NPF

La dérogation de l'Accord de Partenariat ACP-CE comprenait une annexe sur les bananes demandant que le futur régime uniquement tarifaire des CE « ait pour effet au moins de maintenir l'accès total au marché pour les fournisseurs de bananes NPF » compte tenu de « tous les engagements en matière d'accès au marché pris par les CE dans le cadre de l'OMC » Lors de la réunion du Conseil Général du 15 décembre 2004, le **Honduras et le Guatemala** ont présenté une **requête conjointe relative à la modification par les CE de leurs concessions sur les bananes**. Cette réunion de consultation interviendra le 22 février 2005 à la délégation des CE à Genève entre d'une part, les parties à l'Accord de Cotonou et d'autre part, les fournisseurs de bananes MFN notamment la Colombie, le Costa Rica, l'Equateur, le Nicaragua, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, Panama, le Venezuela, le Pérou, le Chili, le Brésil) et les Etats Unis comme observateurs. La partie européenne expliqua que le nouveau droit de douane qui ressortait de leurs calculs pour le maintien de l'accès total au marché des producteurs MFN était de 230 Euros/tonne métrique ; les producteurs MFN avaient remis en cause la méthodologie de calcul utilisée et proposaient un droit de douane de 75 Euros/tonne métrique.

Ce qu'il faut retenir de tout ce processus qui s'achèvera en arbitrage comme le prévoyait l'annexe à la dérogation, c'est que par deux sentences arbitrales, l'une rendue le 1^{er} août 2005 et l'autre le 27 octobre 2005, les arbitres constatèrent que les propositions des CE visant les bananes n'étaient pas conformes à la règle énoncée dans l'annexe , la conséquence étant que la dérogation à l'article premier du GATT pour les bananes prendrait fin avec la mise en œuvre du régime uniquement tarifaire des CE le 1^{er} janvier 2006.

Quand bien même le droit de douane appliqué par les CE à la suite des deux processus d'arbitrage est de 176 Euros/tonne métrique entré en vigueur le 1^{er} janvier

* **Achille BASSILEKIN**, Conseiller à la Délégation du Groupe des Etats ACP à Genève
(Les vues exprimées ici sont celles de l'auteur et n'engagent pas le Secrétariat des Etats ACP)

2006, l'Equateur a néanmoins introduit une demande de consultations au titre de l'article 21 :5 devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC le 28 novembre 2006.

Un examen de l'argumentaire légal de l'Equateur et des pays qui se sont rangés à sa cause comme tierces-parties (Colombie, Panama, Etats Unis) lors des consultations intervenues le 14 décembre 2006 à Genève révèle que les demandeurs remettent en cause l'architecture complète du régime européen de la banane en se fondant : sur la violation de l'article 1^{er} relatif à la clause NPF ; de l'article II par lequel la CE en tant que membre de l'OMC n'accorderait pas un traitement qui ne soit pas moins favorable à tout autre membre notamment ici les producteurs NPF ; à la non application par la CE de la non discrimination des restrictions quantitatives tel que visé par l'article XIII du GATT. Le dernier développement dans ce registre intervenu vendredi 23 Février 2007 à Genève est la notification par l'Equateur au Président de l'Organe de Règlement des différends de sa décision d'engager une nouvelle phase contentieuse, car l'UE n'a pas apporté des gages suffisants de volonté de changement de son régime appliqué à la banane depuis la fin de l'Affaire « Bananes III ».

Comme deuxième fait significatif à soulever, il faut relever que les **CE avaient engagé des négociations dans le cadre de l'article XXVIII à l'effet de modifier ses concessions** pour, des raisons liées à son élargissement (Article XXIV: 6), et pour son évolution vers le système uniquement tarifaire. Le Honduras, le Guatemala, la Colombie et le Costa Rica avaient exprimé leur intérêt à la CE à participer à ces deux négociations. Du fait de la non reconnaissance du statut de fournisseur substantiel du marché communautaire de la banane que réclamaient le Honduras et le Guatemala consécutivement à cet élargissement, ces pays ont saisi le Président du Conseil Général qui continue de mener à ce jour une interminable médiation sans perspective de solution décelée. Le dossier demeure donc ouvert devant le Conseil Général de l'OMC.

2. L'inertie au sein du Conseil des marchandises face aux demandes de dérogation

Le troisième fait significatif est **l'inertie face à une nouvelle demande de dérogation introduite par la CE**. Il faut signaler que dans la perspective de l'expiration au 31 décembre 2005 de la dérogation relative au contingent tarifaire applicable aux bananes d'origine ACP accordé dans le cadre de l'article XIII (paragraphes 1 et 2) du GATT de 1994, les CE ont introduit devant le Conseil des marchandises une nouvelle demande de dérogation le 11 octobre 2005. Dans son exposé de motifs, la CE indiquait que l'objectif visé par les contingents tarifaires pour les bananes d'origine ACP était de maintenir leur accès préférentiel dans une optique qui garantisse l'accès total aux marchés des producteurs de bananes NPF. Comme l'a indiqué le Président du Conseil des marchandises dans son rapport au Conseil Général les 14 –15 décembre 2006, « il est apparu de nombreuses divergences de vues entre les membres face à cette demande. Certains pays tels le Panama, le Honduras ou le Nicaragua ont estimé qu'il ne servait à rien d'entrer en matière par rapport à cette demande car elle n'avait aucune base légale. D'une part, cette requête n'avait pas respecté les termes du Mémoire d'Accord concernant les dérogations aux obligations découlant de l'Accord GATT de 1994, et que les CE n'avaient pas fourni le maximum d'informations permettant de juger de son bien-fondé » La question

demeure pendante à ce jour devant le Conseil des marchandises et cette dérogation n'est toujours pas approuvée.

Le quatrième fait majeur est le **blocage devant le même Conseil des marchandises de la demande de dérogation relative à l'AGOA** (African Growth and Opportunity Act) adopté depuis 2000 par le gouvernement américain. Les Etats Unis n'ont pas demandé de dérogation à l'OMC au moment de leur adoption si bien que cette Décision aurait pu faire l'objet de poursuites. Ils ont fait une demande formelle de dérogation en février 2005, à la suite de quoi des observations et questions ont été posées par la Chine, l'Inde, le Pakistan et le Brésil. Quand bien même ces différents pays ont progressivement fait tomber leurs réticences, ce schéma de préférences unilatérales demeure non transposé à l'OMC du fait du blocage par un seul pays, le Paraguay, qui reste opposé à l'adoption, outre l'AGOA, du Andean Trade Preference scheme et du Caribbean Basin Economic Recovery Act. Toutes les démarches et offres de contrepartie américaines n'ont pas à ce jour réussi à faire fléchir le Paraguay.

B. Quelles conclusions en tirer ?

En clair, il prévaut au sein du Conseil des marchandises un climat lourd autour des dérogations et, certaines incertitudes doivent être levées dans l'hypothèse d'une prorogation de la dérogation à l'OMC :

Il faudra d'abord surmonter l'hostilité très ancrée des pays d'Amérique latine producteurs de bananes face au régime de la CE appliqué aux bananes. Leur hostilité est sortie du cadre de la banane pour se transporter sur le terrain des préférences de longue date dont bénéficient les pays ACP ; dans les négociations agricoles, ils sont très offensifs sur la libéralisation totale des produits tropicaux qui incluent les bananes sous toutes ses formes, qu'elles soient fraîches ou sèches.

La deuxième inconnue relève de la curiosité que suscite chez certains pays d'Asie du Sud Est l'idée d'une nouvelle dérogation. Pour d'autres, il n'y a pas eu de changement fondamental de circonstances ayant affecté la situation des pays ACP. Ils relèvent que le système Lomé-Cotonou est discriminatoire et porte atteinte à la prévisibilité et la sécurité juridique qui sont des ingrédients essentiels du système commercial multilatéral. Certains sondés sud-Est asiatiques estiment que 7 ans constituent une période suffisamment longue pour conduire à leur terme des négociations. Il serait donc difficile de trouver grâce à leurs yeux pour justifier la prolongation de cette discrimination. Mais il est incontestable que si une nouvelle demande était examinée, des demandes de concessions traditionnelles seraient présentées aux parties à l'accord de Cotonou ; les principaux produits commerciaux au centre de ces discussions seraient, outre les bananes, le thon, le bœuf, le sucre, les produits textiles et bien d'autres produits.

La troisième incertitude à lever, c'est obtenir la mobilisation de l'UE pour poser devant l'OMC le problème de la prorogation de la dérogation. Si cette hypothèque est levée, les deux partenaires disposent, soit de la voie expresse (l'inscription politique de la question à l'ordre du jour de la Conférence Ministérielle) comme on l'a observé à Doha, et ajouter au registre des circonstances exceptionnelles (qui avaient justifié la demande et l'octroi de la dérogation) conformément aux dispositions de l'Article IX

paragraphe 3 et 4, un nouvel élément qui est l'inachèvement du travail technique généré par les négociations APE. Cette requête pourrait aussi bien suivre la voie ordinaire, en présentant devant le Conseil des marchandises, une déclaration conjointe des deux partenaires. Les deux partenaires s'emploieraient alors d'une part, à récolter la majorité des trois quarts tout en payant les contreparties diplomatiques et commerciales y attachées ; et d'autre part, à ouvrir des consultations avec tout membre intéressé au sujet de toute difficulté ou question résultant de la mise en œuvre du traitement tarifaire préférentiel pour les produits ACP.

Certes, il n'existe aucune hostilité irréductible par rapport à la prorogation de la dérogation, à la seule condition que les coûts d'une nouvelle demande de dérogation soient bien évalués, quantifiés, et assumés par les parties, aussi bien du point de vue juridique, commercial qu'économique.

Mais cela ne représente pas la meilleure garantie pour la prolongation des bénéfices préférentiels des pays ACP sur le marché communautaire car la durée de vie d'une nouvelle dérogation serait forcément très limitée, et les préférences ainsi maintenues risquent d'être substantiellement érodées par les résultats du cycle de Doha en cours.

Les pays ACP doivent se projeter dans une perspective dynamique de long terme et rechercher l'immunisation de leurs préférences dans le schéma des APE dont la poursuite et la conclusion des négociations représente la meilleure voie de sortie. Ainsi, les préférences seraient immunisées contre tout recours contentieux du fait de la couverture juridique que représente l'article XXIV du GATT et les flexibilités qu'il autorise. Cela suppose que les pays ACP intègrent une vision stratégique de leur relation commerciale avec l'Union Européenne en déterminant les contraintes liées au processus multilatéral de Doha par la recherche d'une solution multilatérale à long terme à la question des préférences, le confort temporaire d'une dérogation à l'OMC et enfin leurs perspectives globales de développement.

L'intégration harmonieuse des pays ACP dans le système commercial multilatéral et l'amélioration de leurs perspectives de développement passe par une réflexion approfondie autour de cette articulation stratégique.

Achille BASSILEKIN

Genève le 23 Février 2007