

Eclairage sur les Négociations

De Doha à Cotonou

Vol.4 No.6
Novembre-Décembre 2005

Sommaire

1 La dimension développement des APE et l'aide internationale pour le commerce

4 Les négociations OMC et APE sur l'agriculture: pour une meilleure coordination des positions ACP

6 Le point sur les négociations APE

8 Calendrier & Ressources

Editorial

L'imminence de la conclusion des Accords de Partenariat Economique (APE), dont la date limite a été fixée au 1^{er} janvier 2008, et les progrès réalisés dans le cycle de négociations de Doha, dans le cadre de l'OMC, sont autant de facteurs qui contribuent à révéler des intérêts et enjeux de plus en plus convergents au sein de ces deux arènes de négociations commerciales. Les défis et options auxquels les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) font face, deviennent ainsi plus perceptibles. Cette édition se focalise sur deux de ces défis: la dimension développement des négociations, s'agissant en particulier du débat sur l'aide au commerce (premier article), et les négociations agricoles (second article). Ces deux articles tendent à montrer que le besoin de plus de cohérence, de coordination, et de complémentarité dans les positions adoptées par les pays ACP dans toutes les négociations se fait véritablement sentir.

Cette mise à jour sur les négociations APE souligne notamment les résultats obtenus à l'issue de réunions clés.

La dimension développement des APE et l'aide internationale pour le commerce

San Bilal et Francesco Rampa- ECPDM

Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont engagés dans un certain nombre de négociations internationales liées au commerce, avec des incidences potentiellement significatives pour leur développement futur, notamment le Cycle de Doha de l'OMC et les accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne (UE). Beaucoup craignent que, avec cette nouvelle vague de libéralisation, les gains à long terme éventuels pour les pays en développement n'entraînent des coûts d'ajustement élevés, à court terme, notamment les coûts de mise en œuvre et de restructuration et la perte de recettes fiscales, d'espace de politique pour les stratégies de développement national et de marges de préférence. Il y a, en particulier, des préoccupations croissantes concernant le fait que, sans la suppression des contraintes de l'aide et l'amélioration de la compétitivité des pays en développement (y compris des ACP), les réformes internes liées au commerce et l'amélioration de l'accès aux marchés à l'extérieur, ne se traduiront pas automatiquement en développement économique et en réduction de la pauvreté.

Négociations commerciales et aide pour le commerce

Ces préoccupations ont suscité un débat, qui s'inscrit de plus en plus au centre des discussions internationales plus larges sur l'aide et les relations Nord-Sud, sur le point de savoir ce qui est nécessaire pour faire de la libéralisation des échanges un instrument effectif pour le développement.¹ En outre, les bailleurs ont mis à disposition de plus en plus de fonds pour la constitution de capacités liées au commerce, pour prendre en compte les problèmes de mise à profit des opportunités commerciales. Un des premiers exemples de ce type d'aide est le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce.² Le débat a gagné en importance dans le discours général sur le développement, avec un nombre croissant d'initiatives qui cherchent à accorder des facilités financières spéciales aux pays à faible revenu, pour les aider à financer les coûts

d'ajustement et à renforcer la capacité commerciale/d'offre, en entreprenant la libéralisation des échanges.³ Au cours de la dernière année, il y a eu des débats sur la nécessité de mettre en place un cadre international, plus général, pour le soutien à la constitution de capacités liées au commerce, en vue d'accompagner et de faciliter la mise en œuvre des négociations et des accords commerciaux internationaux, essentiellement sous la rubrique 'Aide pour le commerce.'

Les APE: enquête de la dimension développement

L'interaction de l'aide et du commerce n'est pas nouvelle pour les ACP. Les relations ACP-UE, régies par des Conventions de Lomé successives et actuellement, par l'Accord de Cotonou, ont toujours été un partenariat général et un des premiers, entre pays développés et pays en développement, à établir des liens étroits entre les questions du commerce et du



développement. Et ce lien est en train d'être exploré plus profondément : les APE actuellement négociés entre l'UE et les régions ACP devraient en tout premier lieu, être des arrangements de libre-échange axés sur le développement.

Trois ans après le démarrage des négociations (en septembre 2002), on aurait pu s'attendre à ce qu'un consensus se dégage entre les parties, sur les moyens pratiques d'intégrer la dimension développement dans les APE. Toutefois, de fortes divergences persistent sur l'approche du développement dans ces négociations, ce qui crée des tensions et des frustrations entre les parties.

La perspective européenne

Pour la Commission européenne, les APE favoriseront le développement essentiellement à travers la libéralisation des échanges et la mise en place du cadre de politique adéquat pour attirer l'investissement. En établissant des zones de libre-échange avec l'UE, les pays ACP tireront profit des gains normaux du commerce: un accès accru aux marchés européens, des prix réduits pour les importations en provenance de l'UE, pour les consommateurs des ACP, et les effets compétitifs qui y sont associés devraient favoriser la croissance économique et donc le développement. De plus, en s'appuyant sur les processus d'intégration régionale des ACP, les APE devraient contribuer à la mise en place de marchés régionaux effectifs, attirant et stimulant ainsi l'investissement, une condition nécessaire pour le développement durable. Selon la Commission européenne, ces effets positifs seront renforcés par plusieurs éléments. Les APE prendront en compte les obstacles non seulement tarifaires, mais aussi non tarifaires, et des obstacles techniques au commerce, ainsi qu'un certain nombre de mesures communément qualifiées de 'derrière la frontière' (telles que la facilitation des échanges, la concurrence, l'investissement, etc.), rehaussant ainsi les avantages découlant du commerce.

Les APE couvriront non seulement le commerce des marchandises et des produits agricoles, mais aussi des services. De par sa portée générale, le nouveau partenariat devrait donc contribuer également à rendre irréversibles les réformes de politique dans les ACP, en rehaussant la pertinence et la crédibilité de leur processus d'intégration, et en facilitant leur intégration dans l'économie mondiale. Un dernier point, et pas des moindres, les négociations sur les APE devraient être accompagnées

de discussions sur l'aide au développement à la disposition des ACP, ainsi que sur le soutien complémentaire éventuel d'autres donateurs.

La concentration des ACP se sur le développement

Alors qu'ils s'accorderaient avec l'UE sur les opportunités de développement potentielles dans un APE, de nombreux pays ACP ont tendance à considérer la libéralisation des échanges et l'intégration régionale comme des conditions nécessaires, mais loin d'être suffisantes pour favoriser le développement et alléger la pauvreté. En d'autres termes, créer de vastes marchés régionaux intégrés ouverts et accroître les opportunités d'exportation pour les produits ACP, ne sont que des facteurs de développement potentiel qui ont besoin de conditions supplémentaires pour être bénéfiques. Les économies ACP, en particulier, doivent avoir la capacité à la fois de tirer profit de l'élargissement de l'accès aux marchés et de faire face à une concurrence plus forte au niveau interne. La libéralisation des échanges devrait donc être accompagnée de soutien au développement pour la prise en compte des contraintes de l'offre, ainsi que des faiblesses institutionnelles et structurelles qui y sont liées. Ce soutien devrait être déterminé par - et synchronisé avec - les processus de négociation et de mise en œuvre des APE. L'échelonnement adéquat entre les engagements de libéralisation, la mise en œuvre et le soutien au développement est également d'une importance primordiale. L'aide pour le commerce devrait, de fait, être fournie en temps opportun et de manière efficiente, afin de coïncider avec les besoins et les défis rencontrés par les ACP (pour certains pays et régions, elle pourrait être nécessaire avant la mise en œuvre de la libéralisation des échanges).

Dans la prise en compte de ces questions, toutes les régions ACP ont noté une dichotomie croissante entre la rhétorique politique au niveau de l'UE, où l'accent est mis à maintes reprises sur le volet favorable développement dans les APE, et l'approche pragmatique adoptée par les négociateurs commerciaux de la Commission européenne, qui se concentrent sur une définition plus étroite du développement, reposant essentiellement sur les gains liés au commerce, en évitant ainsi, selon certains négociateurs ACP, la discussion de fond sur la dimension développement

plus large des APE. Les ACP ont continuellement mis l'accent sur les coûts d'ajustement élevés: la réforme fiscale pour faire face à la perte de recettes à l'importation, les mesures d'ajustement pour la perte de compétitivité et la restructuration des industries nationales, le développement institutionnel pour prendre en compte des questions telles que la mise en conformité avec les normes alimentaires et de sécurité sanitaire, l'harmonisation des procédures douanières, etc.), peuvent même annuler les avantages attendus de la libéralisation des marchés à travers un APE. Ces préoccupations et l'absence perçue de mesures concrètes de la part de l'UE pour les prendre en compte sont, pour les ACP, une source de frustration, qu'ils ont récemment exprimée avec force au niveau politique le plus élevé.⁴

Le lien entre les APE et le débat sur l'aide pour le commerce

Il convient de relier l'expérience des liens entre le commerce et le développement au titre du cadre de Cotonou au débat en cours sur les mécanismes multilatéraux de 'l'aide pour le commerce.' Les relations ACP-UE peuvent fournir quelques leçons à la fois sur la politique et la pratique. Les synergies entre les négociations APE et celles de l'OMC en termes d'aide pour le commerce pourraient être identifiées. La large portée des APE, qui vont au-delà de l'accès aux marchés pour couvrir les questions liées au commerce et les mesures appliquées derrière les frontières, correspond à l'ambition croissante des discussions à l'OMC. Les pays en développement seront susceptibles d'être confrontés à des problèmes similaires dans les deux sphères, pour mettre en œuvre des accords aussi généraux.

Les besoins liés à l'aide pour le commerce en termes de coûts d'ajustement et de mesures d'accompagnement peuvent coïncider et les APE pourraient représenter un benchmark à utiliser dans les discussions multilatérales sur l'aide pour le commerce, du fait qu'en tant que stratégie pour le commerce et l'aide, le cadre de Cotonou existe depuis plusieurs années et que les APE sont susceptibles d'être mis en œuvre avant que les résultats du Cycle de Doha ne commencent à être appliqués. Cette expérience est très pertinente, du fait que l'UE est à la fois le plus grand bloc commercial et le premier donateur dans le monde, et que l'UE et les pays ACP représentent plus de la moitié des Membres de l'OMC.

Trois dimensions clés du commerce et du développement

En examinant les liens entre le commerce et le développement, il est important de garder à l'esprit le fait que le développement ne renvoie pas simplement à des ressources supplémentaires. La dimension développement des APE devrait, de fait, être incluse dans trois principales catégories:

(a) *Règles commerciales (liées au commerce)*: Les dispositions commerciales et liées au commerce de l'accord que réglementent les flux commerciaux devraient tenir compte des besoins particuliers et des faiblesses des ACP;

(b) *Mesures et politiques d'accompagnement*: Pour faciliter la préparation, la négociation et la mise en œuvre des mesures commerciales (liées au commerce), des mesures et politiques d'accompagnement et d'ajustement sont nécessaires pour que les ACP tirent pleinement profit des défis de la libéralisation commerciale avec l'UE – et soient plus à même d'y faire face;

(c) *Processus effectifs pour l'acheminement du soutien*: En plus de règles commerciales et de mesures d'accompagnement adéquates, il est essentiel que les mécanismes d'appui au développement pour leur financement et leur mise en œuvre mènent à l'acheminement effectif de l'assistance. Par exemple, les larges portions de ressources inutilisées, mises à disposition au titre du Fonds européen de développement (FED), et la lenteur des décaissements et de la mise en œuvre des projets, suggèrent que des dispositions spécifiques réglementant l'aide au développement devraient mener à une planification plus efficace et à un acheminement plus rapide. De même, les mécanismes du Cadre intégré devraient être réexaminés pour permettre un soutien effectif à grande échelle.

Les débats animés sur la dimension développement des APE et sur l'Agenda du *développement* de Doha montrent qu'il est urgent à la fois de garantir une plus grande cohérence et des complémentarités accrues entre les politiques commerciales et de développement, et de formuler des propositions spécifiques en matière d'aide pour le commerce, sur la base d'objectifs de développement national bien définis. Ceci requiert, en premier lieu, un renforcement de la capacité des pays en développement à concevoir des mesures de développement effectives accompagnant la libéralisation des échanges, et à participer à la gestion des politiques de développement, ainsi que des discussions approfondies entre

donateurs sur les voies et moyens d'améliorer l'acheminement de l'aide.

Aide contre aide pour le commerce

Les arguments en faveur du développement dans les APE ont parfois été compromis par des appels non corroborés à la prise en compte de toutes les préoccupations des ACP en matière de développement dans le contexte des APE, même celles qui ne sont pas directement affectées par les questions commerciales (liées au commerce). Si toutes les dimensions de la structure et de l'économie internes auront une incidence sur la performance commerciale, tous les aspects institutionnels, structurels et de politique d'un pays ne peuvent être couverts dans le cadre des négociations et du soutien liés au commerce. Il en résulte que tous les pays et régions ACP, devront entreprendre une évaluation systématique de leurs besoins spécifiques liés au commerce devant être couverts dans le contexte d'un APE. Les pays en développement devraient également avancer davantage de propositions sur les options d'acheminement de l'aide multilatérale pour le commerce et sur le point de savoir si les mécanismes existants constituent le cadre approprié en matière d'aide pour le commerce.

Cohérence et engagements contraignants

Les donateurs, en retour, à commencer par la Commission européenne et les Etats Membres de l'UE, devraient analyser plus en profondeur la relation entre le commerce et le développement. Il y a un besoin clair de prendre en compte les interactions des politiques et procédures de développement d'une part, et des politiques et négociations commerciales de l'autre, ainsi que de comprendre les goulots d'étranglement dans l'acheminement effectif du soutien au développement.

A cette fin, les complémentarités et la cohérence des activités de constitution de capacités liées au commerce des bailleurs devraient être améliorées, éventuellement à travers un mécanisme 'd'aide pour le commerce.' De plus, il se pose la question de savoir dans quelle mesure les engagements en matière de politique commerciale contractés par les pays en développement (à l'OMC ou dans les APE) devraient être liés à des engagements contraignants pour le soutien au développement lié au commerce fourni par les bailleurs, et son acheminement effectif. Dans ce contexte, la communauté des chercheurs et la société civile ont un rôle important à jouer.

Les APE et la dynamique de l'OMC

Les cadres de l'OMC et de Cotonou et en particulier la 6^{ème} Conférence ministérielle de HongKong et les négociations sur les APE, offrent une parfaite occasion de prendre en compte certaines des questions liées à l'aide au développement pour le commerce. Il est certain que les coûts d'ajustement additionnels de la libéralisation accrue des échanges met en évidence la nécessité de ressources supplémentaires, car les mesures d'accompagnement pour le commerce ne devraient pas opérer au détriment d'autres préoccupations de développement légitimes (et souvent plus vitales) déjà prises en compte à travers l'aide (développement des infrastructures, éducation, santé, etc.). Les ressources additionnelles sont toutefois peu susceptibles à elles seules de constituer la solution au problème mis en évidence dans les discussions sur l'aide pour le commerce (à l'OMC, comme dans les APE). Avec le renforcement des capacités et l'amélioration des mécanismes d'acheminement de l'aide, il faudra, pour que l'aide au commerce porte ses fruits, une assistance additionnelle à long terme, tirée par la demande et ciblée au niveau le plus approprié (régional/national/local) au sein des pays bénéficiaires, contrairement à la plupart des projets de constitution de capacités en cours. Ici, également, les pays devraient s'appuyer sur les leçons et les synergies entre les contextes de Cotonou/APE et de l'OMC.

Notes

¹ Voir Bilal S. et S. Szepesi (2004), *Capacity Building for Trade as a Global Public Good*, contribution à International Task Force on Global Public Goods. www.gpgtaskforce.org/uploads/files/101.doc

² Ce programme réunit les agences multilatérales clés qui travaillent sur le commerce et le développement – le FMI, le Centre du commerce international, la CNUCED, le PNUD, l'OMC et la Banque mondiale – pour générer un agenda de politique à base large pour le commerce et la croissance, compatible avec la stratégie de développement d'un pays, et pour accorder la priorité aux besoins en matière de constitution de capacités, auxquels les bailleurs bilatéraux et multilatéraux répondent. Voir, www.integratedframework.org.

³ Le FMI a annoncé, en 2004, la mise en place du Mécanisme d'intégration commerciale pour aider les pays qui s'attendent à des difficultés à court terme afférentes à la balance des paiements à faire face aux effets de la libéralisation multilatérale. En 2005, le PNUD a proposé un Fonds d'aide temporaire pour le commerce et le Gouvernement britannique a proposé la mise en place d'une Facilité d'ajustement pour le commerce.

⁴ Le point sur les négociations APE, *Eclairage* 4(5), 2005.

Les négociations OMC et APE sur l'agriculture: pour une meilleure coordination des positions ACP¹

Arlène Alpha^o, Benoît Fauchoux^o, Vincent Fautrel[#], Bénédicte Hermelin^o

Les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP) sont engagés dans deux processus de négociation parallèles d'une importance cruciale pour leurs échanges et leurs politiques agricoles. D'un côté, les négociations multilatérales, sous l'égide de l'OMC et de l'autre, les négociations bilatérales avec l'Union Européenne (UE) sur les Accords de Partenariat Economique (APE).

Agriculture: importance de l'OMC et des APE

Les enjeux de la négociation multilatérale agricole portent en particulier sur les trois piliers de l'Accord sur l'agriculture: (i) l'amélioration de l'accès au marché par la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires; (ii) les disciplines concernant l'utilisation de soutiens internes afin que les aides attribuées aux agriculteurs n'entraînent pas d'effet de distorsion sur les marchés; et (iii) les disciplines relatives aux soutiens à l'exportation. Quant aux enjeux de la négociation des APE, ils portent principalement sur les produits qui peuvent être exclus des APE, sur le calendrier de mise en œuvre, mais aussi sur le volet développement qui est censé distinguer un APE d'un accord de libre échange (ALE) classique.

Outre le fait que ces deux processus de négociation nécessitent des capacités humaines et techniques suffisantes pour être menés de front, la difficulté de l'exercice pour les pays ACP vient de l'interaction entre les deux négociations et notamment les différences de calendrier, celui de l'OMC ayant tendance à glisser au fur et à mesure des difficultés à avancer dans la négociation.

D'autre part, les deux processus de négociation interviennent dans un contexte marqué par des changements importants dans les politiques agricoles et commerciales de l'UE (réforme de la politique agricole commune - PAC) ainsi que par d'autres processus de négociation bilatéraux ou régionaux impliquant les pays ACP.

Enfin, les pays ACP constituent un groupe très hétérogène. Les problématiques en termes de commerce agricole sont différentes (importateurs nets ou non de produits agricoles), ainsi que les niveaux de développement. Les intérêts des pays ACP dans l'une et l'autre des négociations peuvent ainsi être divergents et rendre

difficile l'adoption d'une stratégie de négociation commune du groupe ACP.

Face à ces complexités, un certain nombre de questions se posent aux pays ACP: comment appréhender les deux négociations? Quelle stratégie de négociation adopter pour les deux négociations sachant qu'elles peuvent interagir? A quelle négociation faut-il donner la priorité? Dans laquelle faut-il proposer les engagements les plus ambitieux et par rapport à quels points des négociations? L'enjeu pour les pays ACP est de définir une stratégie de négociation qui coordonne les deux négociations dans le but d'obtenir des résultats qui répondent au mieux à leurs intérêts en matière de commerce et de politique agricole.

Objectifs et enjeux du commerce agricole des pays ACP

L'agriculture est un secteur vital pour les pays ACP. Il représente la principale source de devises pour la plupart des pays ACP et la majorité de la population en dépend directement pour sa subsistance. D'autre part, l'UE constitue le principal partenaire commercial pour la majorité des pays ACP, particulièrement en Afrique. C'est pourquoi les réformes des politiques agricoles en cours, comme les processus d'intégration régionale et à présent les négociations APE et agricoles à l'OMC, sont d'une importance cruciale pour les pays ACP.

Deux grandes problématiques peuvent être distinguées: (i) l'accès aux marchés des pays du Nord, et de l'UE en particulier; et (ii) la concurrence des importations en provenance des pays du Nord sur les marchés nationaux ainsi que sur les dynamiques d'échanges régionaux.

L'accès aux marchés

Des progrès substantiels ont déjà été faits sur l'accès aux marchés des pays du Nord (notamment pour le marché de l'UE avec l'initiative Tout-sauf-les-armes (TSA) pour les pays les moins avancés

(PMA) et le régime de Cotonou pour les ACP non PMA). Les obstacles tarifaires qui demeurent et freinent les exportations ACP sont désormais bien plus circonscrits² (sur le marché européen, cela concerne principalement les produits sensibles comme le riz, le sucre, le boeuf, les bananes, le raisin) même si la progressivité des droits de douane³ demeure évidente sur certains marchés du Nord. Les principaux enjeux résident aujourd'hui au niveau: (i) de l'érosion des préférences qui résulte du processus de réduction tarifaire multilatérale et bilatérale, ainsi qu'à la réforme de la politique agricole commune (PAC); (ii) des barrières non tarifaires qui tendent à se renforcer (normes sanitaires et phytosanitaires, règles d'origine); et (iii) de façon plus générale des contraintes d'offre structurelles qui limitent aussi très fortement les capacités des Etats ACP à se positionner sur les marchés d'exportation.

La concurrence des importations

Le problème de la concurrence des importations des pays du Nord et en particulier des pays de l'UE sur les marchés ACP renvoie aux conditions d'accès aux marchés des pays ACP et donc aux mesures que ces pays peuvent mettre en place pour protéger leurs marchés de la concurrence (niveau de tarifs admis⁴, liste des produits spéciaux, mécanismes de sauvegarde).

D'autres éléments majeurs, tels que la réforme de la PAC et les régimes de préférences de l'UE, influent également sur le contour de ces négociations.

Options et liens entre ces négociations

Accès aux marchés des pays développés

Une position offensive sur la baisse des droits de douane dans les négociations à l'OMC va à l'encontre d'une position visant au contraire à maintenir des préférences, voire à les améliorer pour les pays ACP non PMA dans le cadre des négociations APE. Cela implique pour les pays ACP de ne pas encourager

une baisse généralisée des droits à l'OMC, ou du moins de désigner les produits pour lesquels les préférences sont importantes (les produits sous protocole par exemple), mais aussi d'être plus offensifs dans les négociations sur les APE. La question de la compensation des pertes liées aux réformes des Organisations communes de marché (OCM) engendrant directement une érosion des préférences pourrait par exemple faire partie des négociations.

S'agissant des barrières non tarifaires, plus particulièrement des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), et des obstacles techniques au commerce (OTC), les stratégies de négociation⁵ pour les pays ACP aux niveaux international et européen apparaissent très complémentaires. Au niveau international, l'enjeu pour les pays ACP se situe surtout au sein des organisations internationales qui définissent le contenu des normes en s'efforçant d'y être davantage présents pour faire valoir leurs intérêts et préoccupations. Dans les négociations APE, la stratégie de négociation doit porter sur le renforcement des capacités pour se conformer aux normes ainsi qu'au regard des procédures administratives certifiant le respect des normes SPS; ce qui renvoie au volet développement des APE et l'apport d'une assistance technique suffisante.

Concurrence des importations sur les marchés ACP

Dans les négociations à l'OMC et sur les APE, les pays ACP doivent s'engager à baisser leurs barrières douanières dans un objectif de libéralisation des échanges. Mais parallèlement ils ont la possibilité d'exclure un certain nombre de produits de cette libéralisation, au titre du Traitement spécial et différencié (TSD) accordé aux pays en développement (PED) à l'OMC d'une part (produits spéciaux *versus* produits sensibles), et au titre de l'asymétrie de la réciprocité – autorisée à l'OMC sous l'article XXIV – dans les APE d'autre part.

Une réforme de l'article XXIV dans le cadre des négociations OMC pourrait permettre aux pays ACP de limiter leur ouverture au commerce de sorte à réduire le risque lié à un accroissement de la concurrence des importations de l'UE suite à un APE. Par ailleurs, la désignation de produits sensibles et de produits spéciaux par chacun des pays ACP membres de l'OMC peut à l'inverse influencer sur les négociations APE dans l'identification des produits jugés «sensibles» par les pays ACP et qui

peuvent être exclus des APE. Les négociations de l'OMC sur les produits spéciaux paraissent en effet relativement avancées par rapport aux négociations APE sur ce sujet. (cf. proposition du G33 en octobre 2005).

Enfin, il est aussi possible d'envisager un mécanisme de sauvegarde spécifique pour les importations de l'UE dans le cadre des APE, afin de limiter les conséquences liées à une augmentation des importations de l'UE après l'introduction de la réciprocité des préférences. La définition d'un mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) à l'OMC peut là encore préfigurer la construction d'un mécanisme au niveau des négociations APE.

Le problème de la concurrence déloyale des importations sur les productions locales des pays ACP renvoie aux divers soutiens dont bénéficient les producteurs et les exportateurs, essentiellement des pays développés. Dans la mesure où les négociations APE ne traitent pas des soutiens agricoles, c'est l'OMC qui constitue l'espace de négociation approprié pour répondre à cet enjeu. Les négociations de l'OMC sur les volets «soutien interne» et «concurrence à l'exportation» peuvent néanmoins toucher indirectement les négociations APE concernant l'identification par les pays ACP des produits qu'ils souhaitent voir exclus des APE; le caractère fortement subventionné de certains produits peut jouer comme critère dans la sélection des produits.

Rythme et séquence des négociations

Les pays négocient les APE alors que les négociations à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha se poursuivent. Si la date butoir de l'entrée en vigueur des APE au 1^{er} janvier 2008 paraît difficilement modifiable compte tenu des dérogations déjà obtenues par l'UE auprès de l'OMC, la longueur de la période de mise en œuvre (10-12 ans ou plus) et surtout les modalités de libéralisation peuvent davantage être revues ou précisées dans les négociations.

Suivant l'expérience des précédents ALE conclus par l'UE avec des pays en développement, des flexibilités sont envisageables à plusieurs niveaux:

- des calendriers différents sur la date de début de mise en œuvre d'un APE en fonction de groupes de produits agricoles, plus ou moins sensibles;
- des calendriers également différents sur la durée de mise en œuvre en fonction de ces groupes de produits;
- des clauses de révision pourraient également être fixées afin d'apporter une

flexibilité supplémentaire pour les produits exemptés (pour un temps) de la libéralisation des échanges.

A partir de ces grandes lignes de réflexion, une étude plus affinée a été réalisée afin de déterminer, pour chacun des principaux enjeux du commerce agricole des pays ACP, l'espace de négociation le plus approprié : OMC ou APE. (Cf. Document de réflexion 70 d'ECDPM et CTA, www.ecdpm.org/dp70fr.)

Conclusion

Les négociations sur les APE et à l'OMC sont d'une importance cruciale pour l'agriculture des pays ACP car elles apportent des changements majeurs dans leur environnement. La préparation des pays ACP est dès lors elle aussi capitale et il est important que les pays ACP prennent l'initiative dans la proposition des positions de négociation et que leurs intérêts soient ainsi mieux défendus et pris en compte. Si les deux négociations apparaissent à première vue très distinctes, l'une se déroulant dans un contexte multilatéral et l'autre dans le cadre des relations bilatérales ACP-UE, elles sont en réalité très liées; ce qui se décide dans une des enceintes des négociations peut en effet avoir des conséquences sur l'autre. Ainsi, les pays ACP doivent veiller à cette articulation entre les deux négociations s'ils veulent défendre au mieux leurs intérêts agricoles et ne pas réduire leurs marges de manœuvre dans une des négociations en raison des positions prises dans l'autre enceinte de négociation.

Notes

* ^o Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), # Centre Technique de Coopération Agricole et Rural ACP-UE (CTA).

¹ Pour une analyse plus détaillée, voir le Document de réflexion 70 de ECDPM et CTA, www.ecdpm.org/dp70fr.

² Par exemple sur le marché européen, seul 7% environ des exportations agricoles sont encore taxées sous le régime de Cotonou en vigueur depuis 2000.

³ à savoir des niveaux de droits de plus en plus élevés en fonction du degré de transformation des produits

⁴ voir par exemple les discussions actuelles au sein des pays de la CEDEAO sur le niveau souhaitable du Tarif Extérieur Commun (TEC).

⁵ Voir Doherty, M. (2005), "ACP-EU Economic Partnership Agreements: Sanitary and Phytosanitary Measures," ECDPM Discussion Paper 68 with CTA, www.ecdpm.org/dp68.

Le point sur les négociations sur les APE

Melissa Julian, ECDPM

Les APE et l'UE mettent en place des mécanismes pour garantir que les APE sont des outils pour le développement

Selon l'UE, les APE serviront de leviers pour le développement, en permettant l'établissement de marchés régionaux efficaces et attractifs pour l'investissement. Pour les ACP, les réformes de politique des APE doivent correspondre à leurs propres objectifs de développement et comprendre des mesures visant à renforcer la compétitivité et à atténuer les coûts d'ajustement à la libéralisation des échanges et à l'érosion des préférences, afin qu'ils soient en mesure de réaliser le potentiel du marché dans le cadre des APE. L'UE en convient et déclare que l'Accord de partenariat de Cotonou fournit le cadre de développement et de soutien pour les APE.

Les négociations visant des engagements contraignants sont actuellement accélérées en vue de la conclusion des APE en 2008, mais il n'y a toujours pas, entre les ACP et l'UE, d'entente mutuelle sur les voies et moyens de garantir, en termes pratiques et opérationnels, que la Commission européenne met effectivement en œuvre sa politique de développement et les engagements découlant de l'Accord de partenariat de Cotonou, dans les délais fixés.

Les pays ACP se font de plus en plus entendre pour manifester leur mécontentement en ce qui concerne la capacité de la Commission européenne à répondre à leurs préoccupations relatives aux questions de développement dans les APE. A la suite de la réunion des négociateurs en chef des régions APE dans les ACP, en octobre, pour l'évaluation des négociations, le président a adressé une lettre au président de la Commission européenne pour chercher à rationaliser la situation.¹ Les ACP souhaitent la mise en place de mécanismes opérationnels pour garantir que tous les départements de la Commission travaillent de manière cohérente à la réalisation du potentiel de développement des APE.

Un processus pour l'amélioration du fonctionnement des mécanismes a démarré; il vise à lier les aspects commerce et développement des APE. Plus récemment, les ministres du développement de l'UE ont adopté des conclusions qui demandent à la Commission de soutenir les pays confrontés à des besoins d'ajustement découlant de la mise en œuvre des APE à travers des instruments européens bien adaptés, notamment un mécanisme amélioré de surveillance des objectifs de développement des APE.²

Concernant le montant de l'aide financière requise pour aider à répondre aux aspects développement des APE, une étude du Secrétariat du Commonwealth, à paraître, sur la facilité d'ajustement APE estime le coût de la préparation à l'ajustement pour les ACP à neuf milliard deux cent millions d'euros, sur 10 ans. Les Etats Membres de l'UE se sont engagés à rehausser progressivement leur aide au développement annuelle à 0,7% du Produit national brut en 2015. Une fraction de ceci pourrait peut-être être utilisée pour un soutien additionnel aux APE. Un document récent de la Commission européenne, portant sur les aspects commerce et développement des APE, signale aux Etats Membres de l'Union que les ressources pour les APE doivent être programmées dans les Perspectives financières pour 2007-2013 pour les coûts transitionnels et leur suggère également d'appuyer l'ajustement aux APE de manière bilatérale.³ Il est crucial, en outre, d'améliorer la mise en œuvre pratique du soutien à l'aide au développement dans le cadre d'EuropeAide de la Commission. De plus, les APE peuvent également veiller à ce que les fonds requis soient mis à disposition par le FED pour des besoins d'ajustement adéquats et que ceci correctement mis en œuvre.

On s'attend à ce que les ACP et l'UE continuent de renforcer ce processus en concevant des voies et moyens de rendre opérationnels les liens commerce/développement dans les APE, lors des réunions des ministres du commerce des ACP et du Comité du commerce ACP/UE, au niveau ministériel, en novembre-décembre.

Régions Afrique centrale et Afrique de l'ouest

Une réunion APE conjointe des négociateurs en chef de l'Afrique de l'ouest s'est déroulée en octobre.⁴ La réunion a examiné la situation des négociations, ainsi que les besoins des politiques d'intégration et leur mise en œuvre. Il a également été convenu d'un cadre d'objectifs, pour la seconde phase des négociations devant démarrer en janvier 2006. Une réunion conjointe des négociateurs en chef de la CE-Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) se tiendra à Bruxelles, sur des questions similaires. Le Comité des négociateurs CE-CEMAC s'est réuni en septembre et a convenu des sections d'un projet de rapport sur les unions douanières et l'Accord de libre-échange, les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).

La CE et l'Afrique centrale ont convenu qu'une union douanière de la CEMAC devrait signer l'APE,⁵ alors que la CE et l'Afrique de l'ouest, convenaient qu'une union douanière (déjà effective à travers l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), devant être étendue à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) d'ici 2007) devrait signer un APE en tant que groupe.

L'UE et l'Afrique de l'ouest ont convenu d'une approche pour identifier les obstacles OTC/SPS auxquels sont exposées les exportations de la région. S'agissant de la propriété intellectuelle, il a été convenu que les travaux se concentreraient sur l'harmonisation des règles et la mise en œuvre.

La CE, l'Afrique de l'ouest et l'Afrique centrale ont de plus, examiné conjointement les politiques et l'état de la libéralisation dans les services. Une liste commune de priorités sera dressée, en tenant compte du traitement spécial et différencié.

Concernant les propositions émanant de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'ouest visant à débattre de l'amélioration de la compétitivité des secteurs de production comme thèmes des négociations, les parties ont convenu qu'à compter de janvier, un Groupe de négociation technique examinera les défis, les opportunités et l'incidence potentielle des APE sur l'investissement, dans des secteurs prioritaires.

L'Afrique de l'ouest a indiqué qu'il n'était pas nécessaire de discuter, pour le moment, de la politique de la concurrence et de l'investissement, car elle était en train de mettre en place son cadre régional. L'Afrique de l'ouest a également rejeté la proposition de la CE visant à débattre des marchés publics et des normes du travail et environnementales, en soutenant que ces questions ne faisaient pas partie de la feuille de route pour les négociations. La CEMAC et l'UE ont toutefois débattu des normes environnementales et débattront des normes du travail et de la protection des consommateurs l'année prochaine. Dans leurs discussions sur la Task Force de préparation régionale, les négociateurs de l'Afrique de l'ouest ont noté que la décision de créer un Secrétariat a permis d'accélérer la mise en œuvre des recommandations des négociateurs, qui ressortiront dans les domaines présentés ci-dessus.

Les négociateurs en chef pour l'Afrique de l'ouest ont convenu des orientations politiques, de l'organisation et du calendrier de la prochaine phase des

négociations, devant démarrer en 2006. Ils ont établi des groupes de négociation pour: i) la rédaction du projet d'APE; ii) la gestion des secteurs de production ; iii) la négociation de l'accès aux marchés pour les biens et services. Le Congo a rejoint la région CEMAC dans le cadre des négociations APE et quitte donc la configuration APE de l'Afrique de l'est/Afrique australe.

Southern Africa Development Community

Les hauts fonctionnaires de la SADC et de la CE se sont réunis les 6 et 7 octobre.⁶ La SADC a réitéré la difficulté qu'elle rencontrait à négocier sur les questions pour lesquelles des politiques communes ne sont pas encore en place pour le groupe APE de la SADC et pour lesquelles il n'y a pas de modalités convenues au niveau de l'OMC, par exemple, l'investissement et les marchés publics. La SADC a été qualifiée de « peu réactive », manquant d'engagement. L'UE souhaiterait que l'Afrique du sud s'implique davantage dans les négociations, bien que ce pays ne jouisse que d'un statut d'observateur.⁷ Elle souhaite également que le régime commercial APE de la SADC mettent en place un tarif extérieur commun d'ici 2008, alors que la SADC l'envisage pour d'ici 2010.

Région Afrique de l'est et Afrique australe

Les premières négociations de fond entre la CE et l'Afrique de l'est/Afrique australe se sont déroulées en octobre. Une réunion du Forum régional de négociation précédait la Session de négociation des ambassadeurs/hauts fonctionnaires. Le Forum régional a examiné des rapports sur les préparatifs nationaux en vue des négociations. Il a été noté que les défis clés rencontrés par les pays de l'Afrique de l'est/Afrique australe étaient le manque de ressources financières, l'appropriation du processus de négociation, l'engagement des parties prenantes et les contraintes en matières de ressources humaines.

L'Afrique de l'est/Afrique australe a plaidé en faveur et demandé des ressources pour mettre en place un cadre régional pour le développement des pêcheries qui élargirait la capacité d'offre et rehausserait la valeur ajoutée. Elle a également demandé le maintien des marges de préférence. Le région a proposé de concentrer les négociations dans l'agriculture sur la sécurité alimentaire, les pays importateurs nets de produits alimentaires, les SPS, les subventions et les produits de base, ainsi que sur des approches possibles de la prise en compte des effets de la réforme de la Politique agricole commune et des subventions à l'exportation sur les

produits de l'Afrique de l'est/Afrique australe. Ils ont procédé à des échanges sur des documents relatifs aux questions d'accès aux marchés. Les deux parties ont convenu de la nécessité de prendre en compte les contraintes de l'offre et les pertes de recettes douanières pour garantir une utilisation effective des opportunités d'accès aux marchés. La CE a souligné qu'il était essentiel de définir un tarif extérieur commun pour les APE.

Région caraïbe

Une réunion APE au niveau ministériel entre le CARIFORUM et l'UE sur les s'est déroulée en septembre, pour examiner les négociations, les activités de la RTPF et pour évaluer la portée et le traitement de la prochaine phase des négociations.⁸ La première phase avait abouti à une compréhension de l'espace économique régional qui sera soumis aux engagements APE. Elle a identifié les priorités d'intégration régionale pour les APE. Les négociations ont couvert les tarifs et les mesures non tarifaires, la douane et la facilitation des échanges, les SPS, les OTC, les services et l'investissement, la propriété intellectuelle, la politique de la concurrence et les marchés publics. Les ministres ont également adopté le Rapport conjoint des négociations de la Phase I. Il sert de base à la prochaine phase de négociations.

Le CARIFORUM et l'UE ont débattu des voies et moyens d'aborder les questions de développement. Le ministre des Affaires étrangères de la Barbade, a exposé les préoccupations croissantes en ce qui concerne la portée et le rythme du processus d'ajustement et a réitéré qu'il était essentiel que le soutien à la promotion de l'intégration régionale et à la prise en compte des contraintes de l'offre auquel l'UE s'était engagé commence à être mis en œuvre, pour que les pays soient en mesure de tirer profit des opportunités d'accès aux marchés.

Le CARIFORUM a formulé le souhait de voir un APE à géométrie variable dans l'application des clauses commerciales en tenant compte des différences de niveau de développement entre pays. L'UE s'est toutefois opposé à une différenciation, en déclarant que les avantages du renforcement du marché régional seraient compromis. La CE a suggéré des régimes commerciaux unifiés CARIFORUM-UE pour les biens, les services, les mesures OTC/SPS, l'investissement, la propriété intellectuelle, la concurrence et les marchés publics, pour servir de base à des APE, contrairement à sa demande antérieure de mise en place d'une union douanière; ceci est dû au fait que les Caraïbes insistent que l'intégration régionale est

prédéterminé. Les ministres ont convenu d'ouvrir la prochaine phase de négociations en janvier.⁹ Ces négociations seront menées au sein de quatre Groupes. **Région Pacifique**

L'équipe régionale de négociation a tenu une réunion en octobre, pour débattre de documents sur des accords éventuels pour le tourisme et l'investissement. L'équipe recherche auprès de la CE des clarifications sur le statut juridique des annexes sur le développement dans les APE et des mécanismes d'acheminement du soutien au développement, sur le point de savoir si l'accès aux marchés aux fins de l'initiative Tout sauf les armes sera accordé aux pays APE non PMA, sur les alternatives aux APE et sur la flexibilité pour la prise en compte des besoins des États dans les structures APE. En novembre, les pays ont tenu des réunions sur les biens et services et sur la facilitation des échanges. Les préparations se poursuivent en prévision des réunions conjointes avec la CE, au début de l'année prochaine.

Notes

¹CRNM Press release 0520

²http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/87093.pdf

³http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/87093.pdf

⁴Europa Press Release

⁵Sao Tome et Principe mettront en place un Accord de libre-échange entre la CEMAC et eux.

⁶<http://www.tralac.org/scripts/content.php?id=4189>

⁷<http://www.tralac.org/scripts/content.php?id=4178>

⁸www.crn.org/documents/press_releases_2005/pr0519.htm

⁹<http://www.tralac.org/scripts/content.php?id=4189>

Eclairage sur les Négociations

Publié par

- International Centre for Trade and Sustainable Development
Tél : + 41 22 917 84 92
E-mail : cbellmann@ictsd.org
Web : www.ictsd.org



- European Centre for Development Policy Management
Tél : + 31 43 350 29 00
E-mail : tnei@ecdpm.org
Web : www.ecdpm.org



Rédaction:

- Christophe Bellmann, Ricardo Meléndez-Ortiz et Yvonne Apea: ICTSD
- Sanoussi Bilal: ECDPM

Cette publication bimestrielle est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Royaume Uni (DFID) et de la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC)

Calendrier

Événements – OMC

1 Novembre	Groupe de négociation sur les règles – Accords commerciaux régionaux
7 - 11 Novembre	Semaine de l'AMNA
14 - 18 Novembre	Semaine de Genève
14 Novembre	Organe de règlement des différends – session extraordinaire
28 Novembre	Comité du commerce et développement
29 Novembre	Conseil des ADPIC
30 Novembre	Comité des négociations commerciales
1-3 Décembre	Conseil général de l'OMC
5 Décembre	Comité sur les participants à l'expansion de l'information commerciale sur les produits technologiques
6 Décembre	Organe de règlement des différends
13 - 18 Décembre	6 ^e conférence ministérielle de Hong Kong, Chine

Toutes les réunions de l'OMC ont lieu à Genève. Veuillez prendre contact avec le Secrétariat pour confirmation des dates. (disponible également sur www.ictsd.org/cal)

Événements ACP-UE

28 Novembre	Group de suivi technique ACP sur les négociations APE et hauts fonctionnaires chargés des questions commerciales
29 Novembre	9 ^e reunion des Ministres du commerce ACP
29-30 Novem.	Réunion des Minstres du commerce du G90
1 Décembre	Réunions ministérielles - pays ACP du Pacifique, Suva
1-2 Décembre	11 ^e réunion du Comité ministériel du commerce ACP
2 Décembre	6 ^e réunion du Comité ministériel du commerce conjoint ACP-UE
5-9 Décembre	82 ^e Session du Conseil des Ministres ACP (à confirmer)

A défaut d'indication, les réunions se tiennent à Bruxelles
 Secretariat ACP: tél: + (32 2) 743 06 00, fax: 735 55 73,
 e-mail: info@acpsec.org, Internet: <http://www.acpsec.org/>

Ressources

La liste complète des documents est disponible sur: www.acp-eu-trade.org/library

[Les négociations OMC-APE: pour une meilleure coordination des positions ACP sur l'agriculture](#), by Alpha A., et al, Document de réflexion 70 d'ECDPM et CTA, Décembre 2005, www.ecdpm.org/dp70fr

[Négociations Commerciales Internationales et Réduction de la pauvreté Le livre blanc sur le coton](#), Enda Tiers Monde en collaboration avec ICTSD, APROCA, ACA et OXFAM, Décembre 2005, www.enda.sn/diapol

[The Trade and Development of EPA Negotiations](#), Commission Staff Working Document SEC (2005) 1459, 9 November 2005, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14354.en05.pdf>

[EU Strategy for Africa: Towards a Euro-Africa Pact to Accelerate Africa's Development](#), Communication by the European Commission, COM(2005) 489 final, 12 October 2005, http://europa.eu.int/comm/development/body/communications/docs/eu_strategy_for_africa_12_10_2005_en.pdf#zoom=100

[Aid for Trade? An evaluation of trade-related technical assistance](#), IOB Evaluations no.300, by Netherlands Ministry of Foreign Affairs, October 2005, www.euforic.org/job

[Economic Partnership Agreements: Making them tools for Development](#), by S. Bilal, ECDPM, October 2005, www.acp-eu-trade.org/library

[In Defence of the ACP Submission on Special and Differential Treatment in GATT Article XXIV](#), by B. Ongulo and T. Ito, ECDPM Discussion Paper 67, October 2005, www.ecdpm.org/dp67

[ACP-EU Economic Partnership Agreements: Sanitary and Phytosanitary Measures](#), by M. Doherty, October 2005, www.ecdpm.org/dp68

[EPAs: Through the Lens of Kenya](#), by EcoNes Africa and Traidcraft, September 2005, www.traidcraft.co.uk/template2asp?pageID=1867&fromID=1754

[Rules of Origin under EPAs: Key Issues and New Directions](#), by E. Neumann, October 2005, <http://www.tralac.org/scripts/content.php?id=4189>.

[An 'Alternative' to the EPA Proposals: a Provision Dropped from the EU's EPA Negotiations Manual?](#), by W. Roux, October 2005, www.tralac.org/pdf/20051018tralac_speech_final.pdf

[The Private Sector's Perspective, Priorities and Role in Regional Integration and Implications for Regional Trade Agreements](#), by N. Charalambides, ECDPM Discussion Paper No. 66, September 2005, www.ecdpm.org/dp66

[Preference Utilization and Tariff Reduction in EU Imports from ACP Countries](#), by M. Manchin, World Bank Policy Research Working Paper, August 2005, www.worldbank.org

[EBA - Equivalence for non-LDC Sugar Exporters?](#), by C. Milner, Commonwealth Trade Hot Topics Issue 44, www.thecommonwealth.org/Templates/Internal.asp?NodeID=36519

[The Progress of Economic Regionalisation In Southern Africa: Challenges for SADC and COMESA](#), by M. Meyn, NEPRU, 2005, www.edc2010.et/pubs/pdf/meyn.pdf

