

Eclairage sur les Négociations

De Doha à Cotonou

Vol.4 No.4
Juillet-Août 2005

Sommaire

1 Benchmarks pour une surveillance des négociations sur les APE favorable au développement

4 Le SPG: une solution au problème de Cotonou et des APE?

6 Mise à jour sur les négociations APE

8 Calendrier & Publications

Editorial

Le premier article propose un système de *benchmarks* pour la surveillance des APE, afin de garantir que ceux-ci tiennent leurs promesses en matière de développement. Le second article examine le nouveau Système de préférences généralisées (SPG), annoncé en juin 2005. L'article souligne le caractère incertain du Système, dans la mesure où il peut être inversé à tout moment, ne s'applique que jusqu'en 2008 et exclut certains pays en développement. Examinant ces défis et la possibilité de contestations futures à l'OMC, l'article conclut que l'UE aurait intérêt à rendre l'Accord de Cotonou réellement 'compatible avec l'OMC' en élargissant le SGP+, en fin de compte, à l'ensemble des pays en développement.

L'article relatif aux APE fait le point sur les réunions tenues dans les régions ACP, ainsi que sur les progrès réalisés dans les discussions ACP-UE sur la dimension développement des APE.

Benchmarks pour une surveillance des négociations sur les APE favorable au développement

ICTSD et APRODEV

Même si le cadre des Accords de partenariat économique (APE) semble avoir été conçu en pensant aux objectifs de développement durable, les progrès réalisés dans les négociations ne reflètent toujours pas cette ambition. Toutefois, les préoccupations récentes concernant les questions de développement, exprimées par les acteurs politiques et les organisations de la société civile dans les pays ACP et en Europe, ont créé une nouvelle opportunité de remettre le processus des APE sur la voie du développement. Il n'y avait eu aucune initiative pratique ou décision politique allant dans le sens de l'établissement d'un mécanisme de surveillance pour les APE jusqu'à l'annonce, très récente, par le commissaire européen au commerce, de la décision de mettre en place un mécanisme de surveillance de l'ensemble du processus des APE.¹

Sur la base de ces principes, cet article, qui s'inspire d'une étude plus vaste, propose un système de développement de *benchmarks* qui pourraient contribuer à une surveillance des négociations APE, axée sur le développement.² Le but est d'inciter les acteurs qui participent aux négociations, ainsi que les parlementaires, et les communautés soucieuses du développement, dans les pays ACP et dans l'UE, à recourir à des points de référence axés sur le développement pour évaluer les progrès de fond, dans les négociations sur les APE, en direction des objectifs de développement qu'ils devraient servir.

APE et Développement Durable: Priorités de Fond et Base d'un Processus de Réexamen Continu

Depuis la proposition de l'UE, de 1996, visant à négocier des APE avec des groupes ACP, toutes les parties ont insisté sur le fait que les APE ne devaient pas être des accords de libre-échange réciproque normaux, mais constituer plutôt

des 'outils du développement'.³ Les objectifs en matière de développement, ainsi que le réexamen du processus des APE, convenus pour les APE, ont été réaffirmés dans diverses déclarations officielles des APE et de l'UE. Deux de ces priorités ont été identifiées à maintes reprises: le développement durable et les objectifs de compétitivité et d'équité. Ces priorités sont nécessaires pour une définition ciblée des *benchmarks* développés ci-dessous.

Compétitivité et équité: des résultats pertinents à garantir

Les priorités de la compétitivité et de l'équité, convenues pour les APE par l'UE et les ACP, constituent l'axe majeur des *benchmarks* décrits ici et la base pour tout effort éventuel de surveillance des progrès dans les négociations, eu égard à ce qui suit:

· Les APE doivent faciliter la transformation structurelle des économies ACP; ils devraient donc comprendre des programmes coordonnés tenant compte les contraintes de l'offre qui entravent la production compétitive de biens et



services commercialisables à l'échelle internationale, dans les pays ACP;

·La libéralisation des échanges devrait viser à renforcer les capacités des secteurs manufacturiers et de services nationaux, et à instaurer des changements structurels, axés sur le développement, dans les pays ACP;

·Les questions d'équité dans le développement doivent être prises en compte de manière simultanée dans de nombreuses sphères de politique publique.

Une Perspective Tridimensionnelle pour la Surveillance des APE

Des *benchmarks* pourraient être développés pour surveiller les progrès dans les APE dans: *accès aux marchés et commerce équitable, espaces de politique, accès aux ressources pour le soutien au développement*. Ces catégories correspondent aux dimensions dans lesquelles des politiques d'appui aux échanges peuvent être mises en œuvre par les pays ACP, car elles prennent en compte les principaux problèmes de développement issus de la concurrence dans l'économie globale. Les *benchmarks* doivent reposer sur des directives convenues dans les APE et devraient représenter les priorités définies dans les trois catégories ci-dessus. Ils devraient être considérés comme des 'cibles mouvantes' vers lesquelles les résultats des négociations devraient s'orienter.

Priorités et Idées sur des *Benchmarks* Liés à l'accès aux Marchés et au Commerce Équitable

Dans la dimension *accès aux marchés et commerce équitable*, les pays ACP attendraient des APE: des conditions effectives d'asymétrie dans le processus de libéralisation par rapport à l'UE; l'amélioration de l'accès aux marchés de l'UE à travers des mécanismes traditionnels (un traitement tarifaire préférentiel et la résolution des problèmes associés à l'érosion des préférences); l'amélioration des conditions d'insertion de leurs exportations de produits de base dans les chaînes de valeur globales; et la recherche de solutions aux incidences négatives que des politiques commerciales européennes, comme les normes des produits alimentaires, peuvent avoir sur la limitation des exportations des pays ACP ou les incidences de la Politique agricole commune (PAC) de l'UE, qui génère des déséquilibres dans le commerce des produits agricoles.

1. Quelques idées sur les *Benchmarks*: Accès aux Marchés et Commerce Équitable

Questions affectant les échanges en général

Libéralisation asymétrique par rapport à l'UE; permettre aux régions ACP d'ouvrir leurs marchés entre eux. L'élimination des tarifs ACP devrait être liée à la réalisation d'indicateurs de développement prédéfinis.

Les règles d'origine devraient reconnaître le caractère de plus en plus global de l'approvisionnement en intrants, en permettant toujours de créer une valeur ajoutée substantielle dans les pays ACP.

Questions affectant l'agriculture et les produits de base

·*Concernant les incidences issues de la réforme de la PAC et des questions SPS*, des progrès positifs dans les négociations pourraient être liés à un dialogue pour: i) la prise en compte des conséquences commerciales des nouvelles formes de distorsions découlant de la PAC, liées à ses nouveaux instruments et aux restitutions à l'exportation; ii) la mise en place de nouveaux arrangements pour préserver les acquis potentiellement compromis par la réforme de la PAC; et iii) répondre aux préoccupations véritables de l'UE en matière de santé.

·*Pour les produits de base*, des progrès sur leur baisse des prix impliquent la mise en œuvre du Plan d'action sur les produits de base de l'UE.

Questions affectant les services

·*Concernant le mouvement des personnes physiques (Mode IV)*, des progrès pourraient être liés à: i) des conditions plus libérales (par exemple, une carte de voyages d'affaires ACP; la facilitation de la reconnaissance des références pro-fessionnelles); ii) une réduction pertinente des restrictions (i.e examen des besoins économiques; et prescriptions en matière de diplômes).

·*favoriser l'expansion des opportunités d'exportations de services dans d'autres modes de fourniture*, impliquerait: i) la suppression des restrictions dans les services de santé du mode III (examen des besoins économiques) ou leur inclusion comme secteurs engagés (nombre de secteurs de la santé européens étant non liés ou non engagés); et ii) fournir des fonds additionnels avec des procédures de décaissement rapides et flexibles au développement des services ACP.

Benchmarks sur les espaces de politique: questions sur les politiques

liées à la compétitivité et aux contraintes de l'offre

Les questions d'espace de politique recouvrent les flexibilités offertes dans les règles et disciplines commerciales dont les pays ACP pourraient avoir besoin pour mettre en œuvre des politiques de compétitivité en vue du développement durable. Certaines de ces politiques visent à surmonter les contraintes de l'offre, réaliser la compétitivité, et les objectifs de développement du secteur productif. D'autres sont axées sur des objectifs sociaux et d'équité; un troisième groupe correspond à des politiques commerciales visant une libéralisation sélective des importations et l'intégration stratégique du commerce.

Il a été confirmé à maintes reprises que les objectifs de compétitivité et d'équité constituent les ambitions les plus importantes du processus des APE. Tout processus de surveillance, à cet égard, devrait être soutenu par des *benchmarks*, pour garantir que les pays ACP soient en mesure d'entreprendre des réformes et mettre en œuvre des politiques visant la compétitivité et l'équité, comme indiqué ci-dessous.

2. Des idées pour des *benchmarks* sur les règles: la dimension espace de politique

Principes directeurs pour les négociations

·*Sur le droit de mettre en œuvre des politiques pour la compétitivité et le développement du secteur productif*, une reconnaissance du droit des ACP de mettre en œuvre de telles politiques, au titre des règles et disciplines commerciales, devrait être une condition préalable pour envisager des négociations sur des aspects pouvant entraver de telles capacités.

·*Sur la portée des engagements dans les disciplines commerciales*, ils se limiteraient à ceux où les pays ACP peuvent développer les compétences nécessaires, en recourant à un soutien au développement de l'UE. La portée des engagements devrait être subordonnée à ceux convenus au titre de l'OMC.

Exportation de produits alimentaires

Pour les incidences issues des réformes de la PAC de l'UE, elles devraient être considérées pour garantir les perspectives de développement industriel axé sur l'agriculture des ACP. *Pour les pêcheries*, des résultats équilibrés impliqueraient une gestion durable des quantités débarquées obligatoires et

d'autres mesures garantissant que les pays ACP maximisent leurs ressources.

Secteurs de la fabrication et des services

La réalisation de progrès favorables au développement dans les négociations implique un accord sur i) des mesures relatives au pays d'origine dans l'UE pour rehausser le transfert de technologie vers les secteurs des services ACP; et ii) des flexibilités dans les règles d'application des instruments de l'offre (incitations et critères de résultat conditionnés, préférences en matière de marchés publics, flexibilités concernant les DPI), pour appuyer les objectifs liés à la diversification; le développement des capacités internes dans les services; le développement et le regroupement des PME; des programmes axés sur la productivité dans les activités informelles et chez les agriculteurs pauvres; la modernisation technologique des entreprises et le renforcement des systèmes d'innovation.

Ressources européennes pour le soutien au développement

L'efficacité des programmes d'ajustement associés au processus de libéralisation des échanges avec l'UE, ainsi que la réussite des politiques visant à améliorer la compétitivité et à surmonter les contraintes de l'offre, sont liées à la disponibilité de ressources pour le soutien au développement. Deux grandes questions dans cette dimension méritent d'être traitées prioritairement dans tout mécanisme de réexamen du processus des APE, vu les problèmes rencontrés dans l'accès aux ressources existantes, le blocage actuel, et les nouvelles voies que les négociations emprunteraient probablement dans ce domaine. La première a trait à la surveillance du déroulement des négociations dans la dimension *ressources pour le soutien au développement*, et la seconde est liée à l'accès réel aux ressources disponibles et à l'administration de ces ressources, comme décrit ci-dessous.

3. Idées initiales pour des Benchmarks sur les Ressources de l'UE pour le Soutien au Développement

Principes directeurs et critères généraux

La globalité du soutien au développement et de l'accès aux ressources est nécessaire pour accompagner les processus d'ajustement associés à l'instauration du libre-échange avec l'UE. Les négociations APE devraient donc donner naissance à des instruments et à des programmes spécifiques, avec des ressources additionnelles, pour prendre en compte les questions de restructuration fiscale et économique, et les programmes sociaux. Dans le même temps, les critères pour rationaliser l'utilisation de ces fonds,

devraient être convenus, afin d'éviter que les ressources financières ne soient détournées des priorités légitimes préexistantes, et de garantir que les fonds peuvent être dépensés rapidement et de manière efficace.

L'échelonnement des programmes de libéralisation et de restructuration: une assistance à la restructuration devrait être mise à disposition et des programmes devraient être développés avant l'instauration complète du libre-échange, afin que les économies ACP soient à même de répondre aux défis posés par le libre-échange avec l'UE.

Questions qui affectent des secteurs spécifiques

Concernant l'agriculture et les produits de base, sur une période de courte durée, des progrès devraient être réalisés dans : i) la prorogation et le renforcement des programmes d'assistance technique liée aux questions SPS ; et ii) la prise en compte des questions relatives aux produits de base, avant que l'incidence du libre-échange avec l'UE n'atteigne sa dimension totale. Ceci implique la mise en place de programmes de transformation, commercialisation, distribution et transport (TCDT) avant l'instauration du libre-échange, et un démarrage immédiat de la mise en œuvre générale du Plan d'action sur les produits de base de l'UE.

Concernant les services, la réussite potentielle de la stratégie de développement du secteur des services dans les ACP (voir ci-dessus) dépendrait de la mise à disposition de ressources additionnelles, avec des procédures de mise en place rapides et flexibles.

Une Stratégie pour les Benchmarks

L'adoption d'une approche de *benchmarking* pour les négociations sur les APE permettrait d'évaluer les progrès réalisés dans ces négociations en fonction d'objectifs de développement convenus et pourrait ainsi rehausser la convergence des positions de l'UE et des ACP. Dans sa déclaration finale, le Conseil des ACP, a réitéré l'appel, lancé dans la Résolution de Cape Town, à la mise en place de benchmarks du développement pour garantir que la libéralisation des échanges œuvre en faveur du développement humain durable. Le défi à relever, pour les négociateurs des ACP, est de conceptualiser davantage l'approche des benchmarks et de la traduire en politiques effectives, compte tenu des réalités nationales et sous-régionales, et aussi de rechercher le soutien d'instituts de

recherche et de chercheurs indépendants. En janvier de cette année, le commissaire européen Mandelson, a proposé un 'mécanisme de réexamen' pour les négociations APE, et la Commission est doit à présent relever le défi d'inscrire au cœur de ce mécanisme de réexamen les questions de cohérence des politiques commerciales avec les objectifs de développement, notamment la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Le rapport de la Commission européenne sur l'état d'avancement des négociations APE, devant être soumis d'ici le 15 septembre, pourrait être une première étape dans cette direction.⁴

Selon l'article 37.4 de l'Accord de Cotonou, un réexamen complet des négociations sur les APE est requis en 2006. Les préparatifs débiteront sous la présidence britannique et devront être finalisés en 2006, sous les présidences autrichienne ou finlandaise. La discussion sur les modalités de ce réexamen général pourrait fournir l'occasion d'examiner les indicateurs et les benchmarks qui correspondent à une politique commerciale favorable à l'éradication de la pauvreté et qui nous montrent comment savoir si elle marchera. Les organes parlementaires aux niveaux national, régional ou conjoint, ACP-UE devraient recevoir des rapports réguliers et devraient se servir de benchmarks pour surveiller les progrès et faire pression pour des progrès vers des objectifs de développement.

Suite aux résultats du réexamen complet, en 2006, le Conseil de l'UE devra clarifier si le mandat de négociation de la Commission européenne doit être modifié pour garantir la pleine prise en compte des conclusions du réexamen et des engagements relatifs à la cohérence des politiques.

Notes

¹ Memorandum "Economic Partnership Agreements: putting a rigorous priority on development", Peter Mandelson, 20 janvier 2005: www.europa.eu.int.

² "Assessing progress of the EPA Negotiations from a Sustainable Development Perspective." ICTSD et APRODEV. Bruxelles, janvier 2005: www.aprodev.org.

³ la Déclaration du Cap sur les futures négociations ACP-UE pour de nouveaux arrangements commerciaux, www.epa-watch.net.

⁴ Les ministres des Affaires Étrangères de l'UE ont demandé à la Commission de présenter, d'ici le 15/09/2005, un rapport sur l'état d'avancement des négociations sur les APE, en soulignant les aspects à la fois commerce et développement.

Le SPG: une solution au problème de Cotonou et des APE?

Christopher Stevens*

Fin juin 2005, l'Union européenne (UE) a fini par produire un nouveau Système de préférences généralisées (SPG), à la suite d'une année de négociation interne.¹ Pour qualifier ceci de 'solution', il faudrait d'abord identifier le 'problème' découlant de l'Accord de Cotonou et des Accords de partenariat économique (APE). On en compte deux: L'un concerne Cotonou et constitue un problème pour l'UE ; l'autre concerne les APE et constitue un problème pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et peut-être, pour l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Les Problèmes

Le problème, pour l'UE, en ce qui concerne la partie commerce de l'Accord de Cotonou, est que pour prévenir une contestation à l'OMC, l'UE doit obtenir une dérogation l'autorisant à faire une différenciation en faveur de certains pays en développement (les pays ACP), au détriment d'autres pays. Bien que les dérogations constituent, pour les pays riches, la voie la plus courante pour justifier l'octroi de préférences commerciales à un sous-groupe de pays en développement, les litiges accrus à l'OMC en font une voie de plus en plus onéreuse.

Les opposants potentiels à la dérogation doivent être 'amadoués' par des sweeteners (avantages additionnels) tels que l'octroi de contingents en franchise de douane pour le thon à la Thaïlande, à l'Indonésie et aux Philippines, pour s'assurer la dérogation de 2002 pour Cotonou, qui expire en 2007. L'UE a clairement spécifié que les ACP n'ont plus suffisamment de poids politique en Europe pour justifier que l'on supporte ces tracas.

Le problème concernant les APE, pour les pays ACP, est que ces pays sont tenus de supprimer leurs tarifs sur 'substantiellement toutes' les importations en provenance de l'UE. On ne sait pas précisément quel degré de libéralisation ceci impliquera, en pratique, entre autres parce que ceci dépend très largement des résultats de négociations qui n'ont pas encore eu lieu. Il y a des signes qui semblent indiquer qu'il n'y aura pas tant que cela.² Mais comme l'a souligné avec force la Commission pour l'Afrique, toute libéralisation imposée à des partenaires peu disposés, en recourant à l'aide ou au commerce comme moyen de pression, est 'excessive'.

Le problème potentiel pour l'OMC est à l'opposé de celui rencontré par les ACP. La libéralisation est exigée aux fins des

APE parce qu'ils doivent prétendre être un exercice d'intégration économique (pour être autorisés à faire une différenciation au détriment des pays en développement non membres, aux fins de l'article XXIV du GATT). Mais bien sûr, il n'en n'est rien : les ACP et l'UE ne s'intégreront comme, disons, l'Allemagne et la Pologne sont en train de s'intégrer dans le cadre de l'UE ou même, que les États-Unis et le Mexique, aux fins de l'ALENA.

Si les APE évitent aux ACP une nouvelle libéralisation substantielle, l'imposture sera encore plus apparente – portant préjudice à l'intégrité de l'article XXIV comme mesure des efforts véritables d'intégration économique.

Entrée du SPG

Dans sa forme actuelle, le SPG ne résout aucun de ces problèmes : mais du fait que le système pourrait aider sur les trois, s'il est développé davantage, il vaudrait la peine de considérer quels changements il faudrait y apporter. Cet article se fonde sur la recherche récente menée par l'IDS (Institute of Development Studies) pour expliquer le type de changements nécessaires pour rendre la politique commerciale européenne plus cohérente pour le développement et moins contestable à l'OMC.³ Il expose les mesures à prendre en 2005 et 2006 et les préparatifs nécessaires pour étayer le soutien en vue de changements fondamentaux en 2008.

Le nouveau SPG a été fortement influencé par un différend intenté à l'OMC par l'Inde, contre l'UE. La plainte indienne portait sur des préférences spéciales 'supplémentaires' fournies au titre du SPG à un groupe choisi d'États, aux motifs de soutien dans la lutte contre le commerce des narcotiques. La décision de l'Organe d'appel de l'OMC confirmait le caractère illicite de ces préférences spéciales mais, surtout, spécifiait également que la différenciation entre États au sein du SPG était

acceptable à la condition qu'elle soit liée à des différences objectives, acceptées à l'échelle internationale, dans les conditions des pays en développement.

La principale innovation dans le nouveau SPG profite de cette bouée lancée par l'OMC. Il s'agit d'un régime commercial spécial, devant être appelé SPG+, qui sera disponible pour de nombreux pays en développement (mais non tous les plus pauvres) et qui leur fournira un meilleur accès aux marchés de l'UE (mais pas aussi important que l'accès fourni aux ACP, au titre de l'Accord de Cotonou, ou aux pays les moins avancés (PMA), au titre de l'Initiative 'Tout sauf les armes').

Tous les pays en développement ne sont pas éligibles. Une prescription fondamentale est qu'un pays ratifie et mette en œuvre de manière effective 16 Conventions fondamentales sur les droits humains et les droits du travail des Nations Unies et de l'Organisation mondiale du travail, et au moins 7 (sur les 11) Conventions relatives à l'environnement et aux principes de gouvernance. De plus, les pays doivent répondre à des règles de 'vulnérabilité' relatives à la valeur de leurs exportations. Les grands pays et ceux ayant une gamme plus large d'exportations sont plus susceptibles d'échouer au test de vulnérabilité, même s'ils sont très pauvres. La recherche menée par l'IDS suggère que 21 États échouent au test de vulnérabilité – mais aucun n'est un État ACP.

Création d'un SPG++

Si la différenciation entre pays en développement, inhérente au SPG+, s'avère légale aux fins de l'OMC (ce qui n'est pas certain, voir ci-dessous), l'élargissement de ce système pour cibler les pays ACP supprimerait le problème rencontré par l'OMC concernant l'Accord de Cotonou. L'UE s'est engagée à envisager, l'an prochain, des

‘arrangements alternatifs’ sur le commerce pour les pays ACP qui décident de ne pas contracter des APE.

On ne sait pas précisément quelles alternatives existantes fourniraient aux exportations des pays ACP un accès à l’UE similaire à celui fourni par Cotonou. La voie la plus évidente serait d’élargir la gamme de produits ciblés dans le SPG+ afin d’offrir aux exportations actuelles des ACP un accès du type de Cotonou. La recherche menée par l’IDS indique que ceci est techniquement réalisable, la volonté politique étant le seul obstacle potentiel. Seulement près d’un dixième des exportations ACP n’étant pas déjà ciblé dans le SPG+, l’échelle de l’élargissement requis est donc tout à fait modeste.

Toutefois, un tel élargissement s’appliquerait de la même manière à tous les autres bénéficiaires du SPG+ et éroderait donc les préférences dont bénéficient les ACP. Le remède est-il pire que la maladie ? S’il est rendu acceptable pour les pays ACP, le SPG+ deviendra-t-il également aussi attrayant pour leurs concurrents de ne plus recevoir d’avantages commerciaux ?

La recherche menée par l’IDS suggère que dans la plupart des cas, l’inclusion de ces produits dans le SPG+ n’éroderait pas de manière significative les préférences au titre des ACP. Ceci est dû au fait que certains concurrents, soit seront exclus du SPG+, soit bénéficieront déjà d’un accès en franchise (actuellement ou dans quelques années) au titre d’un accord quelconque. Les principaux problèmes surviendront pour le sucre, la banane et le rhum – qui rencontrent tous des difficultés sérieuses, indépendamment du régime commercial futur UE/ACP.

Tant que l’on n’en saura pas plus sur les voies et moyens de traiter ces difficultés – et, surtout, tant qu’on ne saura pas quels pays ACP décident de ne pas adhérer aux APE – il ne sera pas possible de déterminer si une ‘solution’ quelconque peut être trouvée ou non, dans le cadre d’un SPG+.

L’élargissement de la gamme des produits ciblés est une évolution nécessaire, mais non suffisante, du SPG+, pour qu’il devienne une alternative acceptable à l’Accord de Cotonou, qui est un accord négocié (comme le seront les APE). Le SPG est une démarche autonome de l’UE : il peut non seulement être annulé à tout moment, mais de

plus le nouveau régime récemment créé ne s’applique que jusqu’en 2008, ce qui suscite de grandes incertitudes sur le point de savoir ce qui arrivera par la suite.

Toute réforme acceptable nécessiterait l’instauration de la certitude et la mise en place de procédures de règlement des différends dans le SPG+. Il y a des moyens pour ce faire. Certaines impliquent une action parallèle dans le Cycle de Doha. Les tarifs du SPG, par exemple, pourraient être consolidés dans l’OMC. Autrement, un lien pourrait être établi avec Cotonou, pour fournir aux ACP la garantie contractuelle que les tarifs de l’UE n’excèderaient pas le niveau du SPG+.

Obtenir l’aval de l’OMC

Dans tous les cas, le nouveau régime aurait à prendre en compte l’OMC – ce qui veut dire qu’il bénéficie au moins de l’accord tacite des autres Membres de l’OMC. Et c’est peut-être là que réside le plus grand défi – le SPG+ peut ne pas survivre même jusqu’en 2008. Il reste à voir si l’exclusion a priori de quelque 21 États ayant peu de choses en commun exposera le régime à d’autres contestations à l’OMC.

L’Inde, par exemple, qui avait contesté le régime antérieur, est toujours exclue du groupe ‘préféré,’ car elle ne pourra jamais se rendre éligible au SPG+, en raison du critère de vulnérabilité, peu importe que ses conditions sociales et environnementales soient bonnes ou que ses travailleurs soient nécessairement. Tout comme est exclu le Pakistan, qui bénéficiait des préférences spéciales au titre de l’ancien régime. Les deux pays (ou n’importe lequel des autres États exclus) pourraient tenter un différend au titre de l’OMC.

Dans l’environnement litigieux qui s’est développé à l’OMC, aucun régime commercial qui offre un meilleur traitement à certains Membres, au détriment d’autres Membres, n’est totalement en sécurité. Ceci s’applique également aux APE.⁴ La stratégie doit être d’orienter progressivement la politique de l’UE, de manière à ce que suffisamment de pays en développement en tirent des gains (ou peuvent s’attendre à des gains dans un avenir proche), afin qu’il soit dans leur intérêt de ne pas faire échouer le processus.⁵ S’il survit à des contestations à l’OMC, le SPG+ sera un bon moteur pour une telle stratégie.

L’inclusion des ACP dans le SPG+ pourrait également générer des gains

économiques plus importants, par rapport au cul de sac des APE – à la condition que l’UE soit également disposée à étendre aux règles d’origine du SPG des arrangements du type Cotonou en matière de ‘cumul’ (c’est-à-dire, permettre à plusieurs pays en développement de contribuer à la production d’un bien). En offrant un accès en franchise à de nombreux pays en développement, l’UE, en tant que grande économie, libéraliserait de manière rapide et substantielle. Par contre, dans le cadre des APE, il y aurait des abaissements tarifaires limités par l’UE et uniquement une libéralisation lente et partielle par les petits États ACP.

C’est, bien sûr, en raison de ce besoin de libéralisation que l’UE n’a pas recherché l’option du SPG++. Il est tellement plus facile, pour l’Europe, de faire pression sur les pays ACP pour qu’ils ouvrent leurs économies – en leur disant tout le bien que cela leur fera – que d’ouvrir la sienne. Mais ce n’est pas pour autant qu’il ne faudrait pas souligner l’intérêt qu’il y aurait, pour l’UE, de rendre l’Accord Cotonou réellement ‘compatible avec l’OMC’, en élargissant le SPG+, en fin de compte, à tous les pays en développement.

Notes

*Political Economist, Institute of Development Studies, UK.

¹ Conseil de l’Union européenne, ‘Council Regulation Applying a scheme of generalised tariff preferences’, 6987/4/05 Rev. 4, SPG 8, WTO 54, OC 131, Bruxelles, 23 juin 2005.

² Stevens, C. et Kennan, J., 2005. EU-ACP Economic Partnership Agreements: The Effects of Reciprocity’, document de synthèse. Brighton, Institute of Development Studies (<http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/CSEPARCEBP2.pdf>).

³ Stevens, C. and Kennan, J. 2005. ‘GSP Reform: a longer-term strategy (with special reference to the ACP)’, report prepared for the UK Department for International Development. Brighton: Institute of Development Studies (http://www.ids.ac.uk/ids/global/pdfs/CS_GSPPrs05.pdf).

⁴ Stevens, C. 2000. ‘Trade with developing countries’, in Helen Wallace and William Wallace (eds) *Policy-Making in the European Union. Fourth Edition*. Oxford: Oxford University Press.

⁵ Stevens, C. 2005. ‘An alternative strategy for free trade areas: the Generalized System of Preferences’ in Olufemi Babarinde et Gerrit Faber (eds) *The European Union and the Developing Countries*. Leiden: Koninklijke Brill BV: pp. 111–125.

Mise à jour sur les négociations APE

Melissa Julian, ECDPM

Préparation Technique sur les APE en cours dans toutes les Régions ACP

Le printemps a été, pour toutes les régions ACP, une période intense de préparation technique et de négociations en vue des Accords de partenariat économique (APE).

La «Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale» (CEMAC) a tenu des réunions des Groupes de négociation conjointe, du 20 au 25 mai, sur les procédures douanières, la facilitation des échanges et la protection aux frontières, les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Aussi, des responsables de haut rang de l'Afrique de l'ouest et de la Commission européenne (CE) se sont rencontrés, le 15 juin, pour discuter des résultats des travaux menés dans les Groupes de négociation technique, sur la zone de libre-échange, l'union douanière et la facilitation des échanges, les OCT et SPS. Une question majeure devant faire l'objet d'une discussion plus poussée est une proposition ouest africaine visant à inclure un mécanisme financier dans les APE, pour compenser la perte de recettes douanières issue des réductions tarifaires, au sein de la région et avec l'Union européenne (UE) dans les APE.

Les négociateurs techniques de la SADC (Southern African Development Community) et de l'UE se sont également réunis, en juin, pour poursuivre les discussions sur les SPS et OTC. La SADC a convenu d'identifier les priorités spécifiques et formuler des demandes sur les produits prioritaires sur ces questions. La CE a convenu d'informer sur la législation pertinente dans ce domaine, et sur des données commerciales récentes relatives à ses exportations vers la SADC. Les deux parties ont convenu d'examiner la question du soutien spécial et de l'assistance technique ciblée. Des discussions similaires ont eu lieu sur les questions relatives aux pêcheries.

Lors du Sommet des 2-3 juillet, les chefs d'État et de Gouvernement de la COMESA ont noté que les dispositions en matière de traitement spécial et différencié (S&D) devaient prendre en compte les besoins et préoccupations spécifiques des pays les moins avancés (PMA), des petits États insulaires et autres économies vulnérables, afin de garantir la conclusion fructueuse des négociations sur les APE, en veillant à la compatibilité avec l'OMC.¹

Les ministres du Commerce ACP du Pacifique (PACPTM) se sont réunis, le 26 mai, pour examiner les résultats des

études de suivi des APE (investissement, marchandises, tourisme et pêcheries), et les progrès dans les préparatifs et la conduite de la Phase II des négociations, et pour réactualiser la stratégie de négociation.

Les négociateurs de CARIFORUM et de l'UE se sont réunis, le 20 mai, pour discuter des progrès réalisés dans les sessions techniques sur l'accès aux marchés régionaux, les services et l'investissement, et sur le commerce. L'UE a continué d'inciter les Membres de CARIFORUM à constituer une union douanière avec un tarif extérieur commun, afin que les exportateurs de l'UE soient confrontés à un régime commercial unique pour les marchandises qu'ils importent vers le CARIFORUM.

Concentration des Gouvernements ACP et de l'UE sur les Aspects Développement des APE

Les ministres du Commerce de l'Union africaine (UA) ont tenu une réunion, le 9 juin, au cours de laquelle le commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, s'adressant aux ministres, a présenté sa vision en expliquant que l'UE et l'UA devaient chercher à travailler ensemble dans le Cycle de Doha pour en faire un «Cycle pour l'Afrique.»² Les ministres ont adopté une Déclaration du Cycle du développement de Doha, et une Déclaration sur les APE qui réitère que les APE devraient servir d'instruments de développement et de réduction de la pauvreté et qu'ils devraient soutenir le renforcement des échanges intra-africains.³ Les ministres ont recommandé que les différents groupes APE harmonisent leurs positions sur les questions avant que les décisions finales ne soient prises.

La réunion annuelle du Conseil des ministres ACP-UE s'est déroulée les 24-25 juin, et a été précédée d'une réunion du Conseil des ministres ACP.⁴ Le point principal de l'ordre du jour était la signature de l'Accord de partenariat de Cotonou révisé, suite à son réexamen normal après 5 ans.⁵ Toutefois, l'UE n'a pas été en mesure d'offrir une enveloppe financière pour les 5 prochaines années, dans le cadre l'accord global, en raison de l'absence d'accord entre ses propres Membres sur le futur cadre budgétaire général de l'UE, préalablement au Conseil conjoint.⁶ Le Commissaire européen au développement, Louis

Michel, a assuré les ACP de l'attachement de l'UE à continuer à leur fournir un soutien financier, en citant l'accord récent, dans l'UE, d'atteindre 0,7% du produit intérieur brut (PIB) pour les cibles d'aide publique au développement (APD), ainsi que de l'engagement spécifique pris en février de maintenir au moins le niveau actuel de soutien financier aux pays ACP. Il a en outre déclaré qu'une proposition de l'UE en vue d'un 10^{ème} Fonds européen de développement (FED) serait présentée au cours des prochains mois. Les Membres de l'UE conviendront d'une enveloppe financière en décembre. Les deux parties ont promis de tenter de ratifier l'Accord de partenariat de Cotonou révisé dans un délai de 18 mois (la ratification antérieure avait pris plus de 3 ans), ce qui revêt une importance particulière, du fait que la date limite des engagements à réaliser pour le 9^{ème} FED a été fixée au 31/12/ 2007. Tout retard pourrait donc mener à un déficit dans le soutien financier, à un moment crucial dans les préparatifs en vue des APE.

La déclaration sur les APE insiste sur les priorités des ACP

Les ACP ont présenté une déclaration sur les APE qui s'inquiétait du fait que les négociations ne se déroulaient pas de manière satisfaisante, en particulier la dimension développement et les priorités en matière d'intégration régionale.⁷ La Déclaration regrette le décalage entre les déclarations publiques des CE du commerce et du développement, sur l'aspect développement des APE, et les positions effectives adoptées durant les sessions de négociation des APE. Elle met l'accent sur le fait que le processus de négociation des APE devrait se dérouler de manière à assurer l'adoption des mesures, la fourniture de ressources et le soutien de l'UE, pour aider les pays ACP à mettre en œuvre des mesures visant la transformation de leurs économies. Nombre de préoccupations similaires sont également formulées par les ACP vers l'UE, dans les négociations sur les APE, aux niveaux régionaux.

Les États de l'UE ont pris note de la Déclaration des ACP. De nombreux États, tel le Royaume Uni, commencent à se pencher attentivement sur la manière dont les questions de développement sont traitées par l'UE dans les négociations sur les APE. Reflétant leurs préoccupations, le Conseil conjoint de

l'UE a tenu une session spéciale sur le processus de négociation des APE.⁸ De nombreux Etats, représentant la gamme des points de vue des Membres de l'UE sur la libéralisation des échanges, ont soulevé des questions sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT, les règles d'origine, l'intégration régionale, l'intégration Sud-Sud, la réciprocité asymétrique, les questions de Singapour et la coopération entre la Direction générale de développement et celle du commerce. Il a été convenu que la discussion était utile et que la Commission ferait le point, tous les 2 mois, au Comité de l'article 13, pour permettre un débat sur des questions de processus et de fond. Il a également été convenu de tenir des réunions régulières des responsables des Etats Membres dans les capitales (les responsables du commerce essentiellement, mais aussi du développement) travaillant sur les questions relatives aux APE, pour débattre des questions de fond.

La CE présente un rapport sur le statut actuel des APE

Les ministres des Affaires Etrangères de l'UE ont également demandé à la CE de présenter un rapport, avant le 15 septembre 2005, sur l'état d'avancement des négociations sur les APE, pour exposer les aspects à la fois commerce et développement et identifier les domaines où la coopération au développement pourrait soutenir davantage le processus des APE. De petits groupes d'Etats partageant le même esprit se réunissent également de manière informelle pour échanger des informations et des analyses sur les questions relatives aux APE et débattre plus en détail avec la CE sur les questions qui devraient être couvertes dans le rapport de la Commission: les moyens pratiques de garantir une meilleure synchronisation des stratégies du commerce et de l'aide, et avec d'autres bailleurs, pour prendre en compte de manière effective les contraintes en matière de capacité et les préoccupations des pays ACP et appuyer le processus d'intégration régionale, ainsi que des APE favorables au développement.

Il y a de grands espoirs que le rapport mène à une concentration de l'attention dans les institutions européennes et sur les ACP, ainsi qu'au développement d'une stratégie sur les voies et moyens de mettre en œuvre de manière effective des mesures spécifiques et opportunes en matière de développement, dans les

APE. Dans le cadre de ce processus, on pourrait voir l'adoption des conclusions du Conseil européen sur le rapport de la Commission relatif aux APE et au développement, et ceci pourrait être un point majeur de l'ordre du jour lors de la réunion du JMTC, en octobre.

Des divergences persistent sur la dimension développement des APE

La Déclaration sur les ACP et l'activité accrue des membres sur les APE reflètent un malaise général concernant le décalage perçu entre la rhétorique de la CE, selon laquelle les APE sont destinés à être des instruments de développement, ce qui se passe effectivement dans le contexte des APE pour le garantir, et l'impact des campagnes concertées, menées par la société civile.

Selon la CE, les négociations sur les APE devraient se concentrer sur les questions relatives au commerce et le volet développement devrait être traité non dans les négociations commerciales sur les APE, mais dans le cadre des Task Forces préparatoires régionales, établies pour lier les négociations sur les APE et la coopération financière et au développement. Pour que les ACP tirent profit de la libéralisation des échanges au titre des APE, le volet développement comprend également la prise en compte des contraintes de l'offre. Les ACP estiment que cet aspect n'avance pas aussi rapidement que les négociations commerciales. Selon la CE, la concentration actuelle sur les politiques commerciales est une partie logique d'un processus qui vise d'abord à établir le cadre de politique à partir duquel on peut alors débattre du soutien. Il y a toutefois, une préoccupation réelle, dans les ACP, sur le point de savoir comment les politiques, les pratiques et les procédures actuelles de l'UE en matière de développement où il y a des lenteurs dans la mise en place des décaissements et dans la mise en œuvre des projets – peuvent accompagner de manière effective la libéralisation des échanges, dans la promotion de la croissance économique et le développement du secteur privé dans l'ACP.

Enfin, il y a la question clé de savoir comment intégrer l'Accord de partenariat de Cotonou et les APE, pour garantir que le soutien au développement des APE soit aussi juridiquement contraignant et à aussi long terme que les aspects commerce le seront. Surtout quand les APE ont une durée indéterminée et que l'Accord de partenariat de Cotonou ne sera valide que pendant les 15 années à

venir. Ceci pourrait être discuté à présent, de manière urgente, dans le contexte des négociations sur les APE, pour garantir la cohérence effective de la mise en œuvre des politiques de l'UE. Et l'UE est certainement attachée à la cohérence, car la CE a récemment adopté une communication appelant à la cohérence des politiques pour le développement.

Notes

¹ www.comesa.int/news_archive/News_Item.2005-06-08.5930.

² Le discours de P. Mandelson est disponible à: <http://europa.eu.int>, sauf indication contraire.

³ www.ictsd.org/issarea/africa/docs/Cairo_declaration.pdf.

⁴ www.eu2005.lu/en/calendrier/2005/06/24ueacp/index.html & www.acpsec.org.

⁵ Les documents de l'UE cités sont disponibles à: <http://ue.eu.int>.

⁶ Bien qu'un texte soit sur la table de l'UE proposant une clé des contributions des Etats Membres, entre les clés du budget de l'UE et du FED. Reste à savoir si ceci sera considéré comme acquis par la nouvelle présidence de l'UE, assurée par le RU – les pays ACP se verront affectés 22.682 milliards de dollars aux prix courants pour 2008-2013. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/85258.pdf.

⁷ <http://www.epawatch.net/general/text.php?itemID=295&menuID=25>.

⁸ La session spéciale du Comité visé à l'article 133, de l'UE, sur le processus de négociation des APE, 27 mai <http://www.register.consilium.eu.int/pdf/en/05/cm01/cm01892.en05.pdf>

Eclairage sur les Négociations

Publié par

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

Eclairage sur les Négociations ©
ISSN 1726-1511

Calendrier		Publications
OMC		La liste complète des documents est disponible sur: www.acp-eu-trade.org
14 Septembre	Organe d'examen des politiques commerciales – Trinidad et Tobago	Communauté Européenne – L'Accord de partenariat ACP-CE – Recours à l'arbitrage conformément à la Décision du 14 novembre 2001: Décision de l'arbitre , WTO WT/L/616, 1 August 2005. www.wto.org
16 Septembre	Conseil des ADPIC - Session extraordinaire	Looking Ahead Long-Term Prospects for Africa's Agricultural Development and Food Security by Mark W. Rosegrant, Sarah A. Cline, Weibo Li, Timothy B. Sulser, and Rowena A. Valmonte-Santos, 2020 Discussion Paper no 41, August 2005, www.ifpri.org/2020/dp/vp41.pdf
19 - 20 Septembre	Groupe de négociation sur la facilitation des échanges	Sustainability Impact Assessment of the EPAs, final report , second phase, 29 July 2005 PricewaterhouseCoopers: www.sia-acp.org/acp/uk/news.php
21 - 23 Septembre	Groupe de négociation sur l'accès aux marchés	Revisiting EPAs and WTO Compatibility , by South Centre, July 2005. www.southcentre.org/tadp_webpage/research_papers/ds_project/epa_wto_jul05.doc
22 Septembre	Comité de l'agriculture	Designing North South Trade Agreements to Promote Economic Development , by Bernard Hoekman (World Bank), June 2005, mba.tuck.dartmouth.edu/cib/news/itr_2005_pdf/Hoekman.pdf
23 Septembre	Conseil du commerce des services - Session extraordinaire	Reviewing the EPA Negotiations Process , by Melissa Julian and San Bilal, ECDPM June 2005. www.acp-eu-trade.org/library
23 Septembre	Organe de Règlement des différends - Session extraordinaire	If I don't do it, somebody else will (or won't): Testing the compliance of PTAs with the multilateral rules , by Petros C. Mavroidis, June 2005
26 Septembre	Conseil du commerce des services - Session extraordinaire	Analysis of Non-Tariff Barriers of Concern to Developing Countries . Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), June 2005. http://www.olis.oecd.org
26 Septembre	Groupe de négociation sur les règles	Draft Programme for the ACP Working Party under the UK Presidency 27 June, 2005. http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/095.en05.acpwp%20presidency,0.pdf
29 Septembre	Le Sous-Comité des pays les moins avancés	Preparing for EPAs: Trade Analysis Handbook , by Chris Stevens and Jane Kennan, May 2005, www.acp-eu-trade.org
29 - 30 Septembre	Conseil du commerce des services - Session extraordinaire	Activities Undertaken by UNCTAD in Favour of Africa, Report by the Secretary-General of UNCTAD , 11 May 2005 http://www.unctad.org/en/docs/tdbex37d2_en.pdf
<i>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)</i>		Assessing the Causes of Sub-Saharan Africa's Declining Exports and Addressing Supply-Side Constraints , by Calvin Manduna. Trade Law Center for Southern Africa (TRALAC), May 2005. http://www.tralac.org/pdf/tralac_WP2.2005_Assessing_the_Causes.pdf
ACP-UE		Caribbean Tourism and Development: An overview . by Zappino, V. 2005. (ECDPM Discussion Paper No. 65). Maastricht : ECDPM http://www.ecdpm.org/dp65
14-15 Septembre	ACP-UE APC Réunion du Comité de la coopération économique et du développement à Bruxelles	Rapport annuel de l'OMC 2005 . http://www.wto.org
18-23 Septembre	9 ^e Conférence Ministérielle extraordinaire des ACP sur le sucre, Kenya	
30 Septembre	2 ^e Réunion ministérielle CARIFORUM-CE, Ste Lucie	
<i>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/</i>		
Autres Evenements		
8 Septembre	Forum économique du Centre du FMI Conditionnalité: Bonne, mauvaise, ou vilaine? Washington, D.C.	
14-16 Septembre	Les Nations Unies évaluent les Objectifs du Millennium pour le développement. UN Office, NY, U.S.A	

