

Eclairage sur les Négociations

Numéro 10

Volume 8
Décembre 2009 Janvier 2010

Disponible sur

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

Sections permanentes

- 2 **Éditorial**
- 2 **Nouvelles et publications**
En bref
- 15 **OMC**
Aperçu
- 17 **APE**
Point sur les négociations
- 20 **Calendrier et publications**

A l'affiche ce mois

- 1 **Aide au commerce et mécanismes de financement pour l'adaptation au changement climatique:**
Optimiser les bénéfices en développant les complémentarités
Vinaye Dey Ancharaz
- 5 **Commerce, changement climatique et agriculture**
Jodie Keane
- 6 **Commerce, tourisme et changement climatique**
Keith Nurse
- 7 **Commerce, changement climatique et pêcheries**
Paolo Ghisu
- 8 **Pauvreté énergétique, énergies renouvelables et les Accords de partenariat économique**
Stephen Karekezi, John Kimani, et Oscar Onguru
- 10 **Les standards comme dispositif protectionniste :**
la directive européenne sur les énergies renouvelables
Fredrik Erixon
- 12 **Le Traité de Lisbonne :**
conséquences pour la politique commerciale de l'Union Européenne
Steve Woolcock
- 14 **Les accords de libre échange :**
l'autre visage de la libéralisation - Quelles sont les marges de manœuvre des pays en développement ?
Damien Lagandré, Jean-Pierre Rolland et Arlene Alpha

Aide au commerce et mécanismes de financement pour l'adaptation au changement climatique: Optimiser les bénéfices en développant les complémentarités¹

Vinaye Dey Ancharaz



Les questions liées au commerce et au changement climatique sont étroitement liées, en particulier pour le continent africain, dont les économies dépendent fortement de l'agriculture, un secteur particulièrement vulnérable au changement climatique. La preuve cumulative montre que l'Afrique subsaharienne sera la région du monde la plus affectée par ces changements. Les catastrophes provoquées par le changement climatique, les sécheresses, le réchauffement global et la montée du niveau des mers, auront un impact substantiel sur les cultures agricoles, le bétail et la pêche, les ressources en eau, les zones côtières, les infrastructures ainsi que sur la santé des populations en Afrique.

Quels sont les liens entre les mesures d'adaptation au changement climatique adoptées par les Pays les moins avancés (PMA) et les Petites économies vulnérables (PEV) d'Afrique d'une part, et l'impact de ces

mesures sur le commerce d'autre part ? La place de l'Afrique dans les échanges mondiaux est marginale, et divers facteurs – notamment la géographie du continent, la concentration des économies sur une



International Centre for Trade
and Sustainable Development

European Centre for Development
Policy Management

ecdpm

(Suite page 3)

Éditorial

Nouvelles et publications

En bref

Au moment où l'éclairage allait sous presse, des milliers de responsables gouvernementaux, de scientifiques et d'activistes convergeaient vers Copenhague, au Danemark, pour la Conférence des Nations-Unies sur le changement climatique de 2009 – appelée COP 15. Les attentes à l'égard du COP15 ont été fortement tempérées avant la conférence. La route vers Copenhague a été caractérisée par une série de réunions qui n'ont pas été en mesure de faire avancer l'agenda de manière significative. Ceci, bien sûr, est une source de préoccupations particulières pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), certains étant déjà confrontés aux sévères répercussions du réchauffement climatique.

Toutefois, comme le remarque notre premier invité, Vinay Dey Ancharaz, « les problèmes de l'Afrique vont au-delà des préoccupations environnementales. La plupart des PMA sont en effet davantage préoccupés par la survie quotidienne que par le changement climatique. » Ainsi, aborder la question du changement climatique dans les pays en développement doit aller de pair avec la promotion du développement ; les deux ne peuvent être perçus séparément. Dans ce numéro d'éclairage, nous examinons comment la politique commerciale peut à la fois promouvoir le développement économique et prendre en compte les défis préoccupants posés par le changement climatique.

Trois secteurs-clés pour les pays ACP sont particulièrement menacés par le changement climatique : l'agriculture, le tourisme et la pêche. Dans ces pages, trois experts invités – Jodie Keane, Keith Nurse et Paulo Ghisu — identifient les enjeux dans ces secteurs, avant de décrire comment les mesures commerciales peuvent relever ces défis.

Naturellement, les politiques commerciales sont insuffisantes à elles seules : des financements d'un montant considérable sont également nécessaires pour que le commerce soutienne la résistance au changement climatique. A cet égard, Vinay Dey Ancharaz, maître de conférences à l'université de Maurice, milite en faveur d'une approche complémentaire entre l'aide au commerce et le financement du réchauffement climatique. Comme Ancharaz l'explique, de nombreux projets liés au changement climatique, qui ont fortement besoin de financement, ont certainement des incidences sur le commerce.

Aborder la question du changement climatique offre également des opportunités économiques. L'industrie naissante de l'énergie renouvelable en Afrique subsaharienne, par exemple, recèle un vaste potentiel de marché. Toutefois, comme l'écrivent Stephen Karekezi, John Kimani, et Oscar Onguru du réseau Energy, Environment and Development Network for Africa, la libéralisation du secteur de l'énergie renouvelable doit être menée avec soin. Comme le montre l'expérience dans certains pays africains, la libéralisation pourrait asphyxier les industries énergétiques naissantes.

Toujours concernant l'énergie renouvelable, Fredrik Erixon, Directeur de l'ECIPE (European Centre for International Political Economy), nous explique que la Directive européenne sur l'énergie renouvelable, qui considère que les biocarburants devraient respecter certaines normes d'économie d'émissions de gaz à effet de serre afin de bénéficier d'une exonération de droits d'accise, n'est probablement pas compatible avec les règles de l'OMC.

Le COP 15 n'est évidemment pas le seul grand événement de ce mois-ci. Après de nombreuses années de gestation, le Traité de Lisbonne de l'Union européenne a finalement été mis en œuvre le 1er décembre. Comme nous en avons discuté dans notre numéro d'octobre, le Traité de Lisbonne aura probablement des retombées considérables pour les relations ACP-UE. Ce mois-ci, l'éclairage a invité Stephen Woolcock, un expert de la politique du commerce et de l'investissement à la London School of Economics, pour expliquer les effets que le Traité de Lisbonne aura sur la politique commerciale internationale de l'UE.

Pour compléter notre dernier numéro de 2009, nous publions un résumé d'une nouvelle étude menée par Damien Lagandré, Jean-Pierre Rolland et Arléne Alpha de Gret, qui constate que la portée des clauses relatives aux périodes de transition et au pourcentage de lignes tarifaires à être libéralisées dans un grand nombre d'accords de libre-échange varient considérablement. L'étude renforce l'argument selon lequel les pays en développement pourraient être en mesure d'appliquer ces flexibilités lors des négociations des ALE avec les pays développés.

Comme toujours, vos commentaires, conseils ou propositions d'articles sont les bienvenus. Vous pouvez les adresser à Damon Vis-Dunbar, coéditeur d'Éclairage, à visdunbar@ictsd.org. L'équipe de rédaction à ECDPM et l'ICTSD vous souhaite de bonnes fêtes de fin d'année.

L'UE choisit son prochain Commissaire au commerce

L'ex-ministre des Affaires étrangères belge, Karel De Gucht, a été choisi par le Président de la Commission européenne pour diriger les négociations commerciales internationales de l'UE. De Gucht a été choisi pour occuper le poste de Commissaire européen au commerce, et ainsi remplacer la Baronne Catherine Ashton de Upholland, qui a été nommée, le mois dernier, première 'Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité' de l'UE – une position créée par le Traité de Lisbonne (voir article suivant). Le Parlement européen doit approuver la position, le vote étant attendu mi janvier 2010. Ashton devant quitter ses fonctions de Commissaire au commerce le 1er décembre 2009, le poste sera temporairement occupé par Benita Ferrero-Waldner, également chargée des Relations extérieures de l'UE et de la Politique européenne de voisinage. S'il est approuvé, De Gucht deviendrait le premier Commissaire au commerce issu d'un des petits États membres de l'UE. Les deux précédents commissaires au commerce, Ashton et Peter Mandelson, étaient britanniques. Avant eux, le poste était occupé par le Français Pascal Lamy, actuellement Directeur général de l'organisation mondiale du commerce (OMC).

Le Traité de Lisbonne suscite des incertitudes sur les relations ACP-UE

Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1er décembre 2009, suscitant un certain nombre de questions sur l'avenir des relations ACP-UE. Le Traité énonce que l'objectif principal de la politique européenne de coopération au développement est la réduction, et à long terme, l'éradication, de la pauvreté. Toutefois, la référence spécifique aux pays ACP, qui était présente dans le traité européen antérieur, a été omise. Un service européen d'action extérieure visera à garantir la cohérence et la coordination de l'action extérieure de l'UE. Il sera composé de bureaux géographiques et thématiques uniques, sous l'autorité du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (Catherine Ashton). Le commerce reste sous la responsabilité du Commissaire au commerce. La place de la coopération au développement sera déterminée au début de l'année prochaine. Dans une lettre adressée aux chefs des institutions européennes, Mme Eunice Kazembe, Présidente du Conseil des ministres ACP, a déclaré que l'accord de l'OMC sur la banane actuellement en négociation offrirait à l'Europe l'opportunité d'apaiser ou de confirmer les craintes des pays ACP suscitées par la disparition de la référence au groupe ACP dans le Traité de Lisbonne.

Des experts conseillent sur l'avenir des Accords de partenariat économique Afrique-UE

Un nouveau recueil d'essais, publié par GMF (German Marshall Fund), dresse le bilan des négociations des Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays africains et émet des suggestions quant à la meilleure façon de progresser dans les négociations. Si les auteurs tendent à s'accorder sur le fait que les APE pourraient mieux faire pour favoriser le développement dans les pays africains, leurs essais révèlent une profonde divergence d'opinion quant aux moyens d'améliorer ces accords. Ceci reflète « la complexité des négociations [et] la nécessité d'adapter les APE aux besoins spécifiques de chaque pays ou région », écrivent Emily Jones et Darlan F. Marti, éditeurs de ce recueil intitulé "Updating Economic Partnership Agreements to Today's Global Challenges". Ont contribué à cet ouvrage divers universitaires et représentants de gouvernements et de la société civile, dont notamment Patrick Messerlin, Directeur du Groupe d'Economie Mondiale à SciencesPo. (GEM), Xavier Carim, Directeur général adjoint de la Division du commerce et du développement économique du Département du commerce et de l'industrie d'Afrique du Sud et Bert Koenders, ministre néerlandais de la coopération au développement.

Pour consulter ce rapport dans son intégralité, voir "Updating Economic Partnership Agreements to Today's Global Challenges", disponible sur : http://www.gmfus.org/doc/GMF2757_Final_Ebook.pdf

Selon un rapport de la Banque mondiale, 93 milliards de dollars par an seraient nécessaires pour les infrastructures d'Afrique

La Banque mondiale déclare que le mauvais état de la majeure partie des infrastructures d'Afrique diminue de près de 40% la productivité du continent. Dans un nouveau rapport, la Banque mondiale a calculé que 93 milliards de dollars de dépenses annuelles sont nécessaires pour que les pays africains soient en mesure d'atteindre leurs objectifs de développement national dans les dix ans à venir, soit plus du double du chiffre estimé en 2005 par la Commission pour l'Afrique. La Banque mondiale note toutefois que ce chiffre est inférieur au montant que la Chine a consacré aux infrastructures au cours des 20 dernières années. L'Afrique dépense actuellement quelques 45 milliards de dollars pour les infrastructures. Selon la Banque, 17,4 milliards de dollars additionnels pourraient être engrangés par le biais de l'amélioration de la gestion des infrastructures et des institutions, ce qui laisserait un déficit de financement de 31 milliards de dollars US.

Pour consulter ce rapport dans son intégralité, voir "Africa's Infrastructure: A Time for Transformation": <http://go.worldbank.org/NGTDDHDDBO>

Selon un nouvel ouvrage, les subventions de la boîte verte peuvent fausser les échanges

Les prescriptions actuelles de l'OMC ne fixent aucun plafond sur le montant des subventions que les gouvernements peuvent accorder au titre de la boîte verte, au motif que ces paiements ne faussent les échanges que de manière minimale. Toutefois, un nouvel ouvrage met en évidence des éléments qui suggèrent de plus en plus que les paiements au titre de la boîte verte peuvent affecter la production et le commerce, nuire aux agriculteurs des pays en développement et causer des dégâts environnementaux. De plus en plus, les gouvernements font passer leurs dépenses en matière de subventions dans la boîte verte, en raison des pressions qu'ils subissent pour les inciter à réduire les subventions plus directement liées à la production. Selon les derniers rapports officiels des pays à l'OMC, les États-Unis ont versé 76 milliards au titre de la boîte verte en 2007 (plus de neuf dixièmes de leurs dépenses totales), alors que l'UE a notifié 48 milliards d'euros (91 milliards de dollars) en 2005, soit près de la moitié du soutien total accordé par le bloc. Selon les collaborateurs de cet ouvrage, publié par Oxford Press, les paiements au titre de la boîte verte ont moins d'effets de distorsion des échanges que d'autres types de subventions. Toutefois, « l'impact d'une réduction d'un dollar dans une subvention moins découplée peut être plus que compensé par l'impact d'une hausse plus forte dans une subvention plus découplée » soutiennent deux des collaborateurs, Carlos Galperin et Ivana Doporto.

Pour consulter ce rapport dans son intégralité, voir "Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals", disponible sur : <http://www.cambridge.org/greenbox>

L'OMC publie deux nouveaux ouvrages de référence

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a récemment publié deux nouveaux ouvrages de référence sur les statistiques et politiques commerciales : « Profils commerciaux 2009 », et « Profils tarifaires dans le monde 2009 ». Le premier fournit une répartition par pays des flux commerciaux et des mesures de politiques commerciales des membres de l'OMC et des pays cherchant à adhérer à l'OMC, avec des renseignements standards pour chaque pays. Le second ouvrage établit la liste des droits tarifaires appliqués par chaque pays membre de l'OMC sur ses importations, et propose une analyse des conditions d'accès aux marchés que les pays membres rencontrent sur leurs principaux marchés d'exportation.

Le Rapport 2009 sur les « Profils commerciaux » est disponible sur : http://www.wto.org/french/res_f/publications_f/trade_profiles09_f.htm

Le Rapport 2009 sur les « Profils tarifaires dans le monde » est disponible sur : http://www.wto.org/french/res_f/books_f/tariff_profiles09_f.pdf

Suite de la page 1

agriculture inefficace et de faible valeur, les politiques faussées, les infrastructures déficientes et le faible soutien institutionnel – ont empêché les PMA et les PEV de tirer parti des privilèges existants d'accès aux marchés pour s'intégrer à l'économie mondiale et influencer sur le développement économique et la réduction de la pauvreté.

Aide pour le commerce et Fonds pour l'environnement mondial

L'initiative d'Aide pour le commerce (APC) a été accueillie comme un cadre susceptible d'aider les pays en développement, et notamment les PMA, à faire face aux goulots d'étranglement liés aux infrastructures, mais aussi de les aider à développer leurs capacités productives, en espérant que ces investissements leur permettront de générer davantage d'exportations. Un montant significatif de ressources APC a été dirigé vers l'Afrique. Toutefois, la demande excède largement la dotation disponible, qui ne sera d'ailleurs pas nécessairement reconstituée au-delà de 2010. En 2007, l'Afrique a reçu 42 % de l'APC totale, mais a empoché la plus grande partie de l'augmentation par rapport à l'année précédente. Cette tendance est encourageante, et compte tenu de l'engagement des bailleurs vis-à-vis de l'agenda de développement en Afrique, elle devrait être maintenue dans le futur, du moins si les ressources nécessaires sont disponibles.

Les PMA d'Afrique ont également reçu des aides de la part du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), ainsi que de la part de bailleurs bilatéraux, afin de mettre en œuvre des projets d'adaptation au changement climatique. Ces projets couvrent un large éventail de secteurs, et incluent une multitude de mesures spécifiques. Grâce au Fonds PMA (qui aide les PMA à mener à bien leurs Programmes d'action nationaux d'adaptation au changement climatique – PANA), 80 projets représentant une valeur totale de 101,3 millions de dollars US, ont reçu une réponse positive pour leur financement et 14 d'entre eux sont actuellement en cours de réalisation. Ces projets vont utiliser une grande partie de la dotation du Fonds PMA – qui compte un total de 179,9 millions de dollars US – et laisseront peu de ressources pour les projets futurs. Le coût total des projets liés aux PANA présentés par les PMA africains s'élève à 586 millions de dollars US, ce qui est bien supérieur aux ressources restantes du Fonds.

En l'absence de ressources supplémentaires, ces pays ne pourront pas mettre en œuvre leurs projets d'adaptation. Si d'autres options de financement existent, l'exigence de cofinancement implique que les PMA et les PEV africains qui ne sont pas capables de se procurer les fonds nécessaires à partir

d'autres sources (notamment à partir de la dette), ne pourront pas s'adapter de manière adéquate au changement climatique. Cela signifie que ceux qui parviendront à obtenir des ressources financeront eux-mêmes leur adaptation au changement climatique. Cette situation serait d'autant plus regrettable qu'il a été clairement établi que, bien que ces pays soient ceux qui contribuent le moins au changement climatique, ce sont eux qui en souffrent le plus.

“ Le fait d'établir un financement conjoint pour l'APC et le FEM permet d'obtenir les fonds supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de projets intégrant des éléments d'adaptation au changement climatique et de compétitivité du commerce. ”

Associer le financement du commerce et celui du changement climatique

Le fait d'établir un financement conjoint pour l'APC et le FEM permet d'obtenir les fonds supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de projets intégrant des éléments d'adaptation au changement climatique et de compétitivité du commerce. Une approche complémentaire entre les deux initiatives de financement susmentionnées est susceptible d'être davantage bénéfique et efficace pour la lutte contre le changement climatique, ainsi que pour traiter des questions liées au commerce, étant donné que de nombreux projets liés au changement climatique ont une influence claire sur le commerce. Les synergies sont particulièrement évidentes dans des secteurs tels que l'agriculture, la pêche et l'élevage, ainsi que pour la gestion des ressources en eau. Les besoins pour l'adaptation au changement climatique dans ces secteurs peuvent être couplés aux catégories d'APC telles que les infrastructures économiques ou le développement de capacités productives, dans la mesure où elles ont un impact sur les capacités d'exportation ou sur la compétitivité. Le tableau ci-dessous décrit une possible mise en correspondance de l'APC avec les projets liés au changement climatique.

Si les ressources APC peuvent compléter les fonds FEM disponibles pour le soutien à des projets visant à la fois la lutte contre le changement climatique et l'amélioration de la compétitivité commerciale, il est essentiel de

mobiliser des ressources supplémentaires pour l'aide au commerce : les ressources APC disponibles ne doivent pas être détournées pour financer les besoins d'adaptation au changement climatique.

Les études de cas menées sur les projets d'adaptation et sur ceux de l'APC montrent que la complémentarité souhaitée entre les initiatives de financement pour le changement climatique et celles de l'aide pour le commerce est déjà une réalité.

D'après les leçons tirées de ces études de cas, et sur la base des similitudes entre les modes opératoires des deux initiatives de financement, nous suggérons une stratégie visant à rendre ces cadres d'assistance au développement complémentaires et leur permettre de se renforcer mutuellement, grâce à la poursuite d'objectifs communs. Cette stratégie s'appuie sur quatre piliers :

L'optimisation de la synergie

Un degré significatif de complémentarité existe déjà entre les types de projets financés par le biais de l'APC et ceux dédiés au changement climatique. De nombreux projets d'adaptation identifiés dans les PANA ont des liens évidents avec les projets de développement des infrastructures économiques et/ou des capacités productives de l'initiative APC. Ces liens doivent être reconnus et développés afin de renforcer et d'optimiser les synergies entre les projets APC et ceux liés au changement climatique. Et une manière de faire cela est de préciser l'impact des projets PANA sur le commerce, et de faire le lien entre les PANA et le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP).

L'insuffisance et l'exigence de cofinancement des fonds d'adaptation : une opportunité pour l'APC

Les fonds d'adaptation au changement climatique sont nettement insuffisants pour faire face aux besoins en financement des nombreux projets. La responsabilité morale exige davantage de ressources pour les pays vulnérables afin de les aider à combattre les effets néfastes du changement climatique sur leur économie. Pourtant, l'avenir du Fonds PMA est incertain. D'autre part, alors même que les engagements en matière d'APC ont augmenté par rapport au taux de référence de 2005, il n'existe aucune garantie que ces financements continueront d'affluer de manière régulière dans le futur. Il est donc essentiel pour les PMA de transmettre à leurs riches partenaires industrialisés le besoin d'offrir une aide plus conséquente afin qu'ils puissent s'adapter au changement climatique, et invoquer par là l'obligation morale de ces derniers à fournir cette aide supplémentaire. Pour ce faire, les PMA et les PEV peuvent demander que les initiatives APC et celles liées au changement climatique soient coordonnées afin d'offrir une plus

Mise en correspondance des projets APC et des projets liés au changement

Catégorie APC	Sous-catégorie APC	Projet lié au changement climatique
Politique et réglementation commerciales et ajustement lié au commerce	Politique commerciale/Négociations commerciales multilatérales	<ul style="list-style-type: none"> Accès aux marchés pour les nouveaux produits
Infrastructure économique	Transport et stockage	<ul style="list-style-type: none"> Investissement dans des barrages, dans le secteur hydraulique et dans des systèmes modernes de distribution d'eau Réhabilitation des infrastructures endommagées par le climat Protection des zones côtières de la montée du niveau des mers
	Offre et production d'énergie	<ul style="list-style-type: none"> Projets liés à l'énergie (énergies hydrauliques, renouvelables)
Développement des capacités productives	Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> Réhabilitation des sols, terrassement des terrains, fertilisation Diversification dans des cultures plus résistantes au changement climatique Modification du choix des cultures, et du choix entre bétail et espèces de poissons
	Industrie	<ul style="list-style-type: none"> Diversification vers des secteurs moins vulnérables au changement climatique (Agriculture)

grande cohérence, transparence et prévisibilité des deux initiatives. De plus, l'initiative APC peut contribuer au cofinancement des projets d'adaptation au changement climatique, qui auront alors une influence mesurable sur les capacités commerciales des pays mettant en œuvre, à condition que des ressources supplémentaires soient mises à disposition.

La structure de gouvernance des initiatives

Afin de rendre les initiatives de financement APC et du changement climatique complémentaires d'un point de vue opérationnel, il faut tout d'abord qu'un pays communique ses PANA et CSLP au même moment et à la même agence de financement, en tant que documents complémentaires devant être examinés conjointement. Cela représente non seulement un travail technique lourd – notamment pour les PMA et les PEV, dotés de ressources humaines limitées – mais également irréalisable à l'heure actuelle car l'initiative APC, contrairement au FEM, n'est pas dotée d'une structure de gouvernance efficace. Tant que les projets d'adaptation au changement climatique seront financés par le biais de fonds mondiaux, tels que le FEM, et que les projets APC seront financés directement par les pays donateurs, il sera difficile de mettre en place la complémentarité voulue entre ces deux initiatives de financement. Par conséquent, ce besoin d'une plus grande complémentarité

entre les initiatives APC et celles liées à l'adaptation au changement climatique reflètent en réalité la nécessité d'une plus grande coordination dans la distribution des ressources APC ; celle-ci devrait idéalement se faire par le biais d'un organisme centralisé tel que le FEM.

Tirer les leçons de l'expérience passée

Les initiatives de financement APC et celles pour l'adaptation au changement climatique existent depuis suffisamment longtemps pour produire des expériences positives, qui peuvent être utilisées afin de rendre ces initiatives plus cohérentes et complémentaires. En fait, les deux types d'initiatives s'enorgueillissent de posséder des éléments que l'autre pourrait utiliser et adapter afin d'améliorer ses mécanismes et l'efficacité de l'aide. En général, les projets d'adaptation au changement climatique sont mieux coordonnés et mieux appropriés par le pays qui les met en œuvre, que les projets APC. D'un autre côté, ces derniers sont plus axés sur le développement et sur la réduction de la pauvreté.

Conclusion

La tragédie de l'Afrique ne se limite pas à des considérations environnementales. En fait, la plupart des PMA sont davantage préoccupés par des questions de survie quotidienne que par le changement climatique. Nous savons très bien que le commerce peut sortir ces pays de la pauvreté et les mener sur la voie d'une croissance durable. Par conséquent,

nombre d'entre eux ont reçu l'APC, afin de leur permettre d'investir dans les infrastructures économiques et commerciales nécessaires et de développer leurs capacités de production. Cet article soutient que les initiatives d'adaptation au changement climatique et l'initiative d'Aide pour le commerce peuvent être utilisées de manière complémentaire afin de permettre aux pays affectés de dépasser leurs faiblesses spécifiques, de promouvoir les synergies, et de parler d'une voix commune dans leur demande pour davantage d'aide. La promotion d'une plus grande cohérence et complémentarité entre ces initiatives devrait être motivée par les leçons tirées des bonnes pratiques dans leur mise en œuvre. Ceci exige également la formalisation de l'initiative de l'aide pour le commerce, qui était mise en place, jusqu'à présent, de manière bilatérale et de façon plutôt désorganisée.

Auteur

Vinay Dey Ancharaz est professeur et responsable du département d'économie et de statistique à l'Université de Maurice.

Notes

- Cet article se base sur une étude plus large devant paraître prochainement en tant que publication d'ICTSD. Voir Ancharaz, V.D. et R.A. Sultan (2009), "Aid for Trade and Climate Change Financing Mechanisms: Best Practices and Lessons Learned for LDCs and SVEs in Africa" (Aide pour le commerce et mécanismes de financement pour l'adaptation au changement climatique : meilleures pratiques et expérience pour les PMA et les PEV en Afrique).

Commerce, changement climatique et agriculture

Jodie Keane

Même si l'on prenait les mesures les plus ambitieuses pour atténuer les effets du réchauffement climatique, la température moyenne augmenterait vraisemblablement d'au moins 2°C par rapport aux niveaux préindustriels d'ici à la fin de ce siècle, voire même avant¹. À moins de trouver des alternatives ou d'investir dans l'adaptation au changement climatique, l'augmentation de l'intensité et de la fréquence des conditions climatiques extrêmes et la prévisibilité décroissante des saisons des pluies normales pourraient compromettre les revenus des exportations agricoles.

En l'absence d'actions concrètes visant à atténuer les effets du changement climatique, certains pays en développement dépendant fortement des exportations agricoles risquent de perdre plus de 50 % de leur revenus agricoles avant la fin du siècle (ce calcul tient compte des effets carbone de la fertilisation – une concentration accrue de dioxyde de carbone dans l'atmosphère stimule la productivité agricole). Des pays moins avancés tels que le Malawi pourraient faire face à une réduction de 20 % de leurs revenus d'exportations agricoles, en raison de la baisse de leur productivité agricole due au changement climatique². Bien que rudimentaires, ces calculs pourraient bien être fortement sous-estimés compte tenu de la croissance de la population, qui pourrait provoquer une réduction additionnelle des rendements agricoles (surplus) vendus sur les marchés internationaux.

En plus des effets matériels du changement climatique, les pays en développement devront s'adapter aux nouvelles normes et réglementations (publiques et privées) susceptibles de façonner les échanges dans un monde restreint par les limites « carbone ». Par exemple, les efforts mondiaux et nationaux pour comptabiliser le carbone et autres gaz à effet de serre (GES) dans la production ou la consommation, pourraient avoir un impact sur les échanges mondiaux, notamment sur ceux des denrées agricoles et d'autres intrants utilisés dans la production (comme les fertilisants).

Concevoir des méthodes de certification adéquates

La transition vers une économie à faible émission de carbone devrait inclure des méthodes d'étiquetage et autres certifications qualifiant le contenu carbone des produits (bilan carbone). Favoriser le commerce de produits agricoles certifiés faibles en carbone est en effet une stratégie mondiale

d'atténuation du changement climatique. Un modèle d'étiquetage bien conçu pourrait encourager la production de denrées agricoles faibles en carbone dans les pays plus efficaces en matière de carbone grâce à leur situation géographique favorable. Cela pourrait concerner tout un éventail de denrées agricoles (y compris les produits agricoles transformés) ainsi que certains types de biocarburants, tels que le bioéthanol, produit à partir de canne à sucre³. Toutefois, sans une méthode de calcul du carbone bien définie (telle que l'analyse du cycle de vie), certains produits faibles en carbone risquent de ne pas être reconnus comme tels. Cela pourrait poser problème, par exemple si les coûts de mise en conformité et les obstacles financiers et techniques restent élevés, limitant ainsi les opportunités pour les pays à faible revenu ou moins développés⁴.

Faciliter le commerce des produits faibles en carbone

Il est crucial d'adopter des politiques et des mesures adéquates soutenant et favorisant le commerce de produits faibles en carbone afin d'atténuer les effets néfastes du réchauffement climatique. Et cela s'applique à tous les produits et à tous les secteurs, mais plus particulièrement à l'agriculture : la pression potentiellement exercée par le changement climatique sur les systèmes de production agricole rend la réforme des politiques agricoles mondiales sans doute encore plus importante.

L'Aide pour le commerce vise à aider les pays en développement à concevoir et mettre en œuvre des politiques commerciales efficaces et à aider leurs producteurs à être compétitifs face aux systèmes de politiques, de marchés, de produits auxquels ils sont actuellement confrontés et face à l'avenir. Comme le montre une étude récente, il est tout à fait possible de coordonner les mesures existantes de facilitation des échanges, telles que l'Aide pour le commerce, et les nouvelles sources de financement liées l'adaptation au changement climatique et nombreux sont les bailleurs qui participent à la fois au programme de l'Aide pour le commerce et au



financement de l'adaptation et de l'atténuation du changement climatique. Il est cependant nécessaire d'améliorer la coordination et de mettre en place un système de contrôle mutuel entre les institutions et les programmes. La création et la définition de mécanismes de financement autonomes, si nécessaires, sont d'autant plus importantes dans le contexte actuel où les ressources des bailleurs de fonds sont limitées.

Auteur

Jodie Keane est responsable de recherche au sein du programme commercial du Groupe international pour le développement économique (IEDG), ODI (Overseas Development Institute).

Notes

- 1 Anderson, K. (2009) "The Challenge of Growth: Can growth be compatible with climate change mitigation targets?" (Les défis de la croissance : la croissance est-elle compatible avec les objectifs de réduction des effets du changement climatique?). Présentation faite le 9 février 2009, <http://www.odi.org.uk/events/report.asp?id=426&title=challenge-growth-can-economic-growth-be-compatible-climate-change-mitigation-targets>
- 2 Keane, J. Page, S. Alpha, K. Kennan, J. (2009) "Climate Change, Agriculture and Aid for Trade: How could, and should, Aid for Trade and climate change finance work together to address the challenges faced by the agricultural sector in poor countries" (Changement climatique, agriculture et Aide pour le commerce : comment associer les mécanismes de financement de l'Aide pour le commerce et du changement climatique afin de faire face aux défis du secteur agricole des pays pauvres?) , <http://ictsd.org/climate-change/agriculture-and-biofuels/>.
- 3 Keane, J. and Stevens, C. I. (2008a) "Biofuels and Development: Will the EU help or Hinder?" (Biocarburants et développement : l'UE va-t-elle contribuer ou entraver le processus?) <http://www.odi.org.uk/resources/download/436.pdf>
- 4 Ellis, K. et Keane, J. (2008b) "A Review of Ethical Standards and Labels: Is there a gap in the market for a new Good for Development label?" (Examen des normes et labels éthiques : le marché est-il prêt pour un nouveau label "Bon pour le développement"?) <http://www.odi.org.uk/resources/download/2457.pdf>

Note de l'éditeur

Pour plus d'informations concernant les possibles synergies entre les initiatives d'aide pour le commerce et celles relatives au financement climatique, voir l'article principal de ce numéro par Vinaye Dey Ancharaz

Commerce, tourisme et changement climatique

Keith Nurse



Le changement climatique soulève des défis particulièrement importants pour l'industrie touristique dans les pays en développement; ce secteur est à la fois une victime (du fait de l'augmentation des risques sanitaires et de catastrophes naturelles) et un vecteur du changement climatique du fait de la contribution des transports aériens et maritimes aux émissions de gaz à effet de serre (GES). Il est donc crucial d'étudier à la fois l'impact écologique du changement climatique et les conséquences des politiques d'atténuation de ses effets pour le secteur du tourisme.

L'impact du changement climatique sur le secteur du tourisme

Le tourisme représente l'un des principaux moteurs de la croissance pour de nombreux pays en développement. De plus, il repose sur les atouts écologiques et environnementaux, tous deux étant fortement vulnérables aux effets du changement climatique, tels que la hausse de la température, les modifications des tendances des précipitations, la montée du niveau des mers, le blanchiment des coraux et l'intensité accrue des tempêtes (voir cadre n° 1).

Cadre n°1: Conséquences économiques des ouragans sur le bassin caribéen

Pour la période allant de 1979 à 2006, les dommages causés par les cyclones et les ouragans tropicaux s'élevaient à 18 milliards de dollars US pour le bassin caribéen. Les estimations de pertes pour la période 2020-2025 sont près de sept fois plus élevées, et le Mexique sera le pays le plus affecté (71,4 % de l'augmentation des pertes).

Source : De la Torre, A., Fajnzylber, P., et Nash, J. (2008). Forte croissance à faible intensité de carbone : l'Amérique latine et les changements climatiques. Banque mondiale : Washington DC.

Les coûts liés à l'adaptation au changement climatique seront probablement très élevés. Par exemple, les estimations concernant les Caraïbes suggèrent que les coûts de l'inaction pourraient représenter 22 % du PIB des pays de la région dans son ensemble d'ici à 2100, et ces pertes de revenus représentent un grave problème pour l'industrie du tourisme.

Cependant, le financement du processus d'adaptation est souvent difficile pour les pays en développement. Nombre d'entre eux dépendent

Tableau n° 1 : Tourisme et voyages dans le monde en développement, part du PIB, emplois et exportations (2007)

	PIB	Emploi	Exportations
Caraïbes	14.8	12.9	14.6
Océanie	11.7	12.4	16.9
Afrique subsaharienne	7.9	5.6	6.9

Source : Conseil mondial du tourisme et des voyages (2009)

d'une poignée d'industries tels que l'agriculture et d'extraction de minerais : ceux-ci font face à des termes de l'échange décroissants et à des contraintes financières et à des limites de capacités. Le tourisme et ses services associés ont en effet été les principaux facteurs de diversification pour ces économies depuis ces dernières d'années, comme le montre leur contribution au PIB, à l'emploi et aux exportations (voir le tableau n°1).

L'impact des politiques d'adaptation au changement climatique

Le défi lié au changement climatique est cependant plus large, compte tenu de la forte dépendance de nombreuses économies en développement vis-à-vis du flux touristique généré par les industries aérienne et maritime, qui émettent beaucoup de GES. Par conséquent, l'industrie touristique des pays en développement est vulnérable aux réglementations relatives à l'aviation internationale, ainsi qu'au changement de préférences des consommateurs vers des destinations plus proches.

L'aviation et le transport maritime internationaux sont exclus du Protocole de Kyoto à cause des difficultés à attribuer des émissions à un pays spécifique; toutefois, ces industries sont pointées du doigt et seront probablement un élément important des négociations post-Kyoto. La Commission européenne prévoit déjà d'inclure l'aviation internationale dans son système d'échange d'émissions de l'Union européenne (ETS) à partir du 1er janvier 2012. La mise en œuvre et l'impact potentiel de ce système sont sources de graves préoccupations pour les acteurs de cette industrie ainsi que pour les compagnies aériennes originaires des pays en développement.

Un exemple des difficultés que représentent ces systèmes d'atténuation des émissions pour les pays en développement est la taxe aérienne britannique de solidarité (APD), qui taxe les émissions carbone pour les vols en partance du Royaume-Uni. La taxe APD a été introduite pour la première fois en 1994 sous la forme d'un impôt forfaitaire. Depuis novembre 2009, elle est toutefois calculée en fonction de quatre bandes basées sur la distance entre Londres et la capitale du pays de destination. Selon le nouveau modèle de taxe ADP, les taxes des vols à destination des Caraïbes sont majorées de 25 % en 2009, et de 87 % en 2010. Les Caraïbes sont en effet classés dans la bande « C », alors que tous les territoires des Etats-Unis, y compris Hawaï, sont classés dans la bande « B ».

Les systèmes tels que celui de la taxe ADP pourraient réduire la compétitivité des produits touristiques des pays en développement par rapport aux destinations européennes ou d'Amérique du Nord. Les systèmes qui visent à

atténuer les effets du changement climatique pourraient également pénaliser les opérateurs aériens en provenance des pays en développement, en concentrant le marché sur des routes plus rentables pour les grandes compagnies aériennes et leurs partenaires stratégiques. Par conséquent, de nombreux pays en développement pourraient être les victimes des pratiques oligopolistiques qui réduisent le bien-être des consommateurs.

Conclusion

La plupart des pays en développement ne contribuent que faiblement au changement climatique; pourtant, on estime que ces pays sont les plus vulnérables face aux risques écologiques, sanitaires et de catastrophes naturelles, et que le secteur touristique sera fortement affecté. Si l'adaptation au changement climatique est une question fondamentale pour ces pays, certains efforts d'atténuation de ses effets pourraient être largement facilités par le passage à un tourisme vert permettant de contrer le changement des préférences des consommateurs vers des voyages plus courts. De ce point de vue, les pays en développement pourraient utiliser l'agenda du changement climatique comme base pour le développement d'une stratégie de tourisme faible en carbone. Cela pourrait devenir un véritable moteur de transformation économique : en effet, elle pourrait offrir à ces pays la possibilité de restructurer leur modèle de production et leur mode consommation actuels afin de faire face aux défis du changement climatique.

Cependant, les pays en développement n'ont pas les technologies nécessaires pour évoluer vers une économie faible en carbone, et ont donc besoin du transfert de technologie propres et efficaces de la part des pays développés. Ils devraient également adopter des politiques innovantes visant à faciliter des mesures d'adaptation plus rapides. Il est nécessaire de libéraliser le commerce des biens qui sont efficaces en énergie dans les secteurs où il n'existe pas de production locale compétitive. De telles mesures commerciales peuvent inclure par exemple les mesures fiscales incitatives ou la suppression des droits de douane pour les produits respectueux de l'environnement. Enfin, une fois le financement obtenu pour le transfert de technologie et pour les compagnies aériennes des pays en développement, ceux-ci doivent soutenir une approche globale pour le secteur de l'aviation.

Auteur

Keith Nurse est le directeur du Shridath Ramphal Centre for international Trade Law, Policy and Services, de l'université des Antilles, Cave Hill, Barbade.

Commerce, changement climatique et pêcheries¹

Paolo Gishu

Le secteur de la pêche représente une source d'emploi direct et indirect pour environ 200 millions de personnes dans le monde. Il joue également un rôle essentiel dans la promotion de la sécurité alimentaire, constituant une source importante de consommation de protéines animales par habitant dans de nombreuses zones côtières. Cependant, la surexploitation des stocks de poissons menace la survie de ce secteur dans de nombreux pays, et ce problème sera probablement encore exacerbé par les effets du changement climatique. Afin de rendre ce secteur plus résistant face à ces difficultés, les pays doivent se préparer à effectuer des réformes politiques dans un certain nombre de domaines, notamment dans le domaine des politiques commerciales. Des règles commerciales convenablement définies peuvent décourager les pratiques de pêche non durables, soutenir les capacités d'approvisionnement des pays en développement et permettre la marge de manœuvre politique suffisante pour promouvoir l'adaptation au changement climatique.



L'impact du changement climatique sur le secteur de la pêche

Les effets du changement climatique sur le secteur de la pêche sont complexes et sont susceptibles d'être différents selon la région, l'espèce pêchée et l'état des stocks de poissons. Certaines recherches indiquent que l'impact du changement climatique sera plus important sur les espèces évoluant dans les zones côtières que sur celles vivant dans des eaux peu profondes ou de surface, et sur les espèces des eaux tempérées plutôt que sur celles des eaux tropicales. Le réchauffement global entraînera également la migration d'espèces dans de nombreuses régions. Ces changements sont susceptibles d'altérer les modèles actuels de production et de commerce dans le secteur de la pêche, supposant des gains pour certaines régions et des pertes potentielles pour d'autres.

Des études montrent également que le secteur de la pêche dans les petites nations-îles en développement (SIDS), dans de nombreux pays les moins avancés (PMA) et dans les petites économies vulnérables (PEV) est particulièrement fragile². En effet, ces pays dépendent généralement fortement de ce secteur, car celui-ci représente une importante source d'emplois, de revenus d'exportation et de sécurité alimentaire. En outre, ces pays sont particulièrement exposés aux risques environnementaux liés au changement climatique, et leurs capacités d'adaptation sont limitées du fait de la pauvreté généralisée et de la faiblesse de leurs économies. Enfin, le secteur de la pêche dans les pays en développement est généralement dominé par de petits acteurs artisanaux, dotés de ressources et de capacités limitées pour s'adapter à des événements imprévus éventuellement provoqués par le changement climatique.

Que peuvent faire les politiques commerciales ?

Dans le domaine des subventions à la pêche, la réforme des politiques commerciales pourrait contribuer à résoudre le problème de la surpêche. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) fournit actuellement des efforts importants afin de sanctionner les subventions dirigées vers le secteur de la pêche et menant à la surcapacité et la surpêche, tout en tenant compte de l'importance du secteur et de son potentiel de développement pour les pays en développement. L'utilisation intensive de certaines subventions au secteur de la pêche dans les pays développés, telles que les exemptions d'impôts sur le carburant offertes au sein de l'UE, fait de la surpêche, dans des réserves pourtant épuisées, une activité rentable pour les pêcheurs. Ces subventions menacent également la viabilité et la compétitivité du secteur dans les pays en développement (si ces pays offrent également des subventions au secteur de la pêche, celles-ci sont bien moins importantes que celles offertes par l'UE ou le Japon). Toutefois, et parallèlement, certaines subventions peuvent encourager les efforts de sauvegarde ou aider les petites communautés à s'adapter au changement climatique. Les disciplines de l'OMC devraient ainsi autoriser les subventions destinées à faire face aux difficultés du secteur (notamment celles ayant des effets positifs sur les communautés pauvres et vulnérables), tout en éliminant les subventions encourageant des pratiques de pêche non durables.

Plus généralement, il est important que les pays en développement qui dépendent actuellement fortement de ce secteur soient capables de remonter dans la chaîne de valeur, tout en diversifiant leur économie dans d'autres secteurs. Cependant, certaines mesures commerciales, telles que les obstacles techniques au commerce (OTC) et

les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), freinent les efforts des pays en développement en matière de diversification de la production et d'exportation de produits de la pêche transformés et à forte valeur ajoutée. Les mesures SPS et OTC visent souvent la sauvegarde de l'intérêt public en garantissant la sécurité des denrées alimentaires. Toutefois, les exigences en matière de santé, de sécurité et de qualité imposées par les marchés importateurs pour les produits de la pêche – qui se sont sans cesse accrues au cours des dernières années – représentent une grande difficulté pour les exportateurs des pays en développement qui ont souvent du mal à les respecter. De plus, la rigueur des mesures sanitaires et phytosanitaires s'accroît à chaque étape de transformation, créant ainsi davantage de barrières pour les pays en développement qui cherchent à remonter dans la chaîne de valeur. Aussi, il est nécessaire d'identifier les règles commerciales protégeant des mesures légitimes et d'intérêt public, sans toutefois créer d'obstacles commerciaux insurmontables pour les producteurs des pays en développement.

Auteur

Paolo Gishu est responsable de programme junior au sein du pôle compétitivité et développement du Centre international de commerce et de développement durable (ICTSD)

Notes

- 1 Cet article fait référence à une note d'information publiée par ICTSD et écrite par Paolo Gishu et Moustapha Kamal Gueye (octobre 2009), *Climate Change and Fisheries: Policy, Trade and Sustainable Development Issues* (Changement climatique et pêcheries : politique, commerce et développement durable). Note d'information n° 15, ICTSD, Genève. Disponible sur : <http://ictsd.org/publications/57654/>
- 2 Voir par exemple Macfadyen, G., et Allison, E. (2009), *Climate Change, Fisheries, Trade and Competitiveness: Understanding Impacts and Formulating Responses for Commonwealth Small States* (Changement climatique, pêche, commerce et compétitivité : comprendre les effets et définir des réponses pour les petits États membres du Commonwealth). Secrétariat du Commonwealth/Poseidon/WorldFish

Pauvreté énergétique, énergies renouvelables et les Accords de partenariat économique

Stephen Karekezi, John Kimani, et Oscar Onguru¹

Comme chacun le sait, la disponibilité de services énergétiques modernes, fiables et efficaces est un moteur essentiel du développement. L'accès aux services énergétiques modernes est une condition nécessaire à une croissance économique et sociale durable car ils permettent en effet de stimuler les activités productives et sont un facteur déterminant des coûts de production et de la compétitivité mondiale. Pourtant, sur le plan mondial, le niveau d'accès de l'Afrique subsaharienne aux services énergétiques modernes est très faible: on estime que le taux de raccordement au réseau électrique dans de nombreuses zones rurales est inférieur à 10 %². Le développement des technologies des énergies renouvelables (TER) ont le potentiel d'accélérer l'accès universel aux services énergétiques modernes, de générer des opportunités d'emploi et d'investissement, et de renforcer la capacité de l'Afrique subsaharienne à s'adapter au changement climatique.



Cet article définit les éventuelles conséquences des négociations des Accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et les pays africains. Il soutient que si les négociateurs africains ne sont pas conscients des dangers potentiels des APE, la croissance d'une industrie des énergies renouvelables naissante pourrait être définitivement retardée³.

Les technologies des énergies renouvelables et l'Afrique

Le continent africain, en particulier l'Afrique subsaharienne, pourrait être l'un des plus grands marchés du monde pour les énergies renouvelables : le continent a en effet une importante réserve naturelle d'énergies renouvelables (hydroélectricité, géothermie, biomasse-énergie, énergie solaire et éolienne⁴), et la majorité de la population d'Afrique subsaharienne vit dans des villages dispersés, ce qui pourrait favoriser le développement d'unités de TER décentralisées.

Les TER décentralisées se révèlent également un élément stratégique car le secteur traditionnel de la production énergétique en Afrique subsaharienne est complètement paralysé, et les gouvernements de la région ont souvent recours à des mesures provisoires d'approvisionnement énergétique grâce au mazout, extrêmement coûteux. En conséquence, de nombreux tarifs d'électricité en Afrique subsaharienne sont deux fois supérieurs à ceux de la plupart des pays industrialisés et à ceux d'autres zones en développement d'Asie et d'Amérique latine. Le coût élevé et la faible performance des systèmes énergétiques conventionnels rendent les énergies renouvelables tout à fait rentables sur le plan financier. À l'inverse des pays développés, qui doivent subventionner le secteur des énergies renouvelables pour des raisons environnementales, le développement des énergies renouvelables en Afrique

subsaharienne peut être justifié par des raisons économiques⁵.

Par conséquent, il existe désormais une industrie naissante des énergies renouvelables en Afrique, notamment au sein du secteur agroindustriel. Par exemple, les usines sucrières utilisent l'un de leurs déchets primaires, la bagasse, pour fournir la chaleur nécessaire à production du sucre et pour générer l'électricité pour leur propre usage interne et pour l'exportation vers le réseau. Grâce à la cogénération, l'industrie sucrière de Maurice satisfait plus de la moitié des besoins du pays en électricité, et la vente d'électricité est maintenant plus rentable que l'industrie sucrière⁶. L'industrie du thé en Afrique orientale et australe commence également à développer sa propre activité de génération d'énergie : sa situation géographique en région montagneuse ainsi que les précipitations abondantes et ses nombreuses rivières, lui permettent en effet de tirer parti de l'excellent potentiel hydraulique qui existe. Plusieurs plantations de thé sont devenues auto-suffisantes en énergie et étudient les possibilités d'exporter l'excédent d'électricité vers les réseaux nationaux⁷.

Le succès de ces installations démontre que l'énergie renouvelable peut jouer un rôle important afin de garantir la rentabilité et la compétitivité des agro-industries dans un marché mondial difficile où les prix des matières premières sont constamment en chute. Si l'on considère que la plupart des technologies des énergies renouvelables ne sont en général pas très sophistiquées – l'expertise nécessaire relève, en général, du domaine public – l'Afrique se trouve face à une opportunité unique pour mettre en place une industrie TER compétitive. Cela dégagerait également d'autres avantages liés à l'industrialisation, notamment la création d'emplois plus sûrs et mieux rémunérés, le développement rural, des revenus d'exportation

plus compétitives et l'augmentation des recettes fiscales de l'Etat.

Les APE et la libéralisation de l'industrie des énergies renouvelables en Afrique subsaharienne

Il est fondamental de savoir si les APE contribueront, ou au contraire freineront, l'industrie naissante des énergies renouvelables en Afrique subsaharienne. Celle-ci a besoin d'avancer avec prudence afin d'éviter de répéter l'expérience malheureuse de la libéralisation et des réformes dans le secteur énergétique lors des programmes d'ajustements structurels menés par la Banque mondiale⁸.

Les rares investisseurs originaires d'économies plus avancées qui se sont intéressés aux pays d'Afrique subsaharienne ont réclamé et obtenu des accords à court terme extrêmement avantageux : cela leur a permis d'éliminer ainsi presque tous les risques et d'avoir des profits beaucoup plus élevés que la normale, en appliquant des tarifs d'électricité aux économies pauvres d'Afrique subsaharienne parmi les plus élevés du monde⁹. Mais la crise financière qui affecte actuellement la plupart des pays industrialisés a entraîné la perte de l'intérêt de ces investisseurs pour l'Afrique subsaharienne. Par conséquent, très peu d'investisseurs sérieux, importants et ayant une vision à long terme s'intéressent au secteur énergétique de la région, il n'y a virtuellement aucun investissement local dans l'industrie de l'énergie, et le secteur électrique continue d'être sous-efficace.

Les conséquences malheureuses de la libéralisation du secteur énergétique dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne ont mené des pays comme le Sénégal, le Cameroun, le Tchad, le Mali et le Cap Vert, à remettre le secteur de l'énergie aux mains du

gouvernement, perdant ainsi quelques bénéfices importants que pouvaient apporter la libéralisation et la participation du secteur privé: en pratique, cela s'appelle jeter le bébé avec l'eau du bain¹⁰.

Si les négociateurs de l'Afrique subsaharienne ne sont pas conscients des dangers potentiels des APE, il est possible qu'une tendance similaire puisse voir le jour dans le domaine des énergies renouvelables. L'industrie européenne des énergies renouvelables choisira probablement d'accroître la production des TER en Europe afin de les exporter ensuite en Afrique subsaharienne, plutôt que de développer ce qu'elle considérerait certainement comme de petites industries d'énergies renouvelables non-rentables dans ces pays. En fait, la plupart des composants des technologies des énergies renouvelables seraient produits, sous licence européenne, en Chine, en Inde, et dans certaines zones d'Asie du Sud-est, puis assemblés en Europe avant d'être exportés en Afrique subsaharienne. Ce flot de technologies d'énergies renouvelables hautement spécialisées et inutilement sophistiquées placerait ainsi les fournisseurs de services européens dans une position avantageuse et entraînerait la disparition des fournisseurs de services locaux. En outre, compte tenu des faibles capacités des gouvernements africains en matière de régulation, les investisseurs étrangers pourraient choisir les investissements les plus lucratifs aux dépens des utilisateurs les plus isolés, ruraux et pauvres.

Afin d'éviter une telle situation, il est particulièrement important que les négociateurs commerciaux africains examinent attentivement les points suivants :

Élimination des droits de douane sur les importations de TER : la suppression des droits de douane sur les importations des énergies renouvelables pourrait engendrer un afflux de technologies inutilement sophistiquées et/ou chères qui utilisent peu de contenu local.

Libéralisation des investissements : si les partisans de la libéralisation des investissements soutiennent que celle-ci peut créer des conditions favorables pour attirer le capital étranger dont l'Afrique a tant besoin, les expériences passées dans le secteur énergétique en Afrique subsaharienne montrent que la libéralisation n'entraîne pas nécessairement une augmentation importante de l'investissement étranger.

Libéralisation de la prestation de services énergétiques : la plupart des politiques ayant

accompagné la libéralisation du secteur énergétique africain ont été conçues afin d'attirer des investisseurs étrangers importants et n'ont pas réussi à mobiliser et améliorer la participation des petits investisseurs énergétiques locaux. La libéralisation du secteur des énergies renouvelables pourrait bien reproduire les effets néfastes de la libéralisation du secteur énergétique en Afrique subsaharienne.

Qu'en est-il des négociations pour les APE ?

Les expériences précédentes de libéralisation du secteur énergétique en Afrique permettent de tirer les leçons suivantes :

Tout d'abord, les négociateurs européens et africains doivent réellement considérer les APE comme des vecteurs de développement durable pour l'Afrique subsaharienne. Cela implique que les intérêts commerciaux de l'UE doivent être secondaires au développement d'une industrie des énergies renouvelables naissante locale.

Ensuite, la libéralisation doit attirer un montant significatif de nouveau capital ou entraîner l'accroissement des investissements existants en Afrique subsaharienne, et non pas l'augmentation des importations de produits finis d'énergies renouvelables.

Troisième point, la libéralisation doit être progressive et bien gérée. Cela implique l'adaptation du rythme de la libéralisation aux différents niveaux de compétitivité des diverses technologies d'énergies renouvelables.

Quatrième point, la libéralisation du secteur des énergies renouvelables devrait impliquer le secteur privé local de manière significative, notamment dans la fabrication locale de composants essentiels, par le biais de regroupement d'entreprises, de transfert de technologie et par davantage de participation d'investisseurs locaux dans les installations nouvelles.

Enfin, le succès des APE et la libéralisation associée du secteur énergétique africain dépend fortement des capacités et des compétences des négociateurs africains. Or, l'ensemble des négociateurs commerciaux africains ont des connaissances spécialisées limitées dans le domaine de l'énergie et en particulier des énergies renouvelables et n'ont pas réussi à travailler de manière efficace avec les experts africains en énergies renouvelables qui travaillent dans les services nationaux, ou encore avec les universitaires, la société civile et la diaspora. Ce type de collaboration sera donc probablement un élément clé pour tirer profit

des avantages que les APE peuvent apporter à l'industrie africaine naissante des énergies renouvelables.

Auteurs

AFREPREN/FWD—Energy, Environment and Development Network for Africa (Réseau de l'énergie, de l'environnement et du développement pour l'Afrique)

Notes

- 1 Cet article se base sur un essai plus long de Stephen Karekezi, John Kimani, et Oscar Onguru, publié par le German Marshall Fund des États-Unis : Jones E. et Martí D. (2009), "Updating the EPAs to today's global challenges" (Mettre les APE à l'heure des défis mondiaux actuels). German Marshall Fund des États-Unis, *Economic Policy Series 09*, disponible sur : http://www.gmfus.org/doc/GMF7257_Final_Ebook.pdf
- 2 S. Karekezi, J. Kimani, O. Onguru et W. Kithyoma (2009), "Large Scale Hydropower, Renewable Energy and Adaptation to Climate Change: Climate Change and Energy Security in East and Horn of Africa" (Énergie hydroélectrique à grande échelle, énergies renouvelables et adaptation au changement climatique : changement climatique et sécurité énergétique en Afrique de l'Est et dans la Corne de l'Afrique). Nairobi, Kenya : Energy, Environment and Development Network for Africa (AFREPREN/FWD).
- 3 Jones E. et Martí D. (2009), *Updating the EPAs to today's global challenges (Adaptation des APE aux défis actuels)*. German Marshall Fund des États-Unis, *Economic Policy Series 09*, disponible sur : http://www.gmfus.org/doc/GMF7257_Final_Ebook.pdf
- 4 S. Karekezi et T. Ranja (1997). *Renewables Energy Technologies in Africa*. London, U.K.: Zed Books Ltd. "The Eastern Africa Market Assessment Acceleration." Geothermal Market Assessment Report, Geothermal Conference Agenda. Washington, DC: Business Council for Sustainable Energy; Federal Ministry for Economic Cooperation and Economic Development, Undated. Note to CODEV: Hydropower Outlook for Africa. Visionné le 27 août 2009 sur : http://www.energypartnership.eu/download/BMZ-DEV_Note_Hydropower_Outlook_for_Africa_2007.pdf
- 5 S. Karekezi and W. Kithyoma, W. (eds) (2005), "Sustainable Energy in Africa: Cogeneration and Geothermal in the East and Horn of Africa—Status and Prospects" (Énergie renouvelable en Afrique : cogénération et géothermie en Afrique de l'Est et dans la Corne de l'Afrique – État des lieux et perspectives). Nairobi, Kenya : Energy, Environment and Development Network for Africa (AFREPREN/FWD).
- 6 Données 2007 du service national mauricien (Central Electricity Board - CEB). Remarque : les stations de cogénération mauriciennes admettent deux types de combustibles : la bagasse durant la saison de récolte du sucre (on-crop) et le charbon hors de la saison de la récolte (non-crop). Environ 19 % de l'électricité de Maurice provient de la bagasse.
- 7 S. Karekezi, J. Kimani, O. Onguru (2006) "Contribution of Renewables to a Sustainable Power Sector in Kenya" (Contribution des énergies renouvelables au secteur durable de l'énergie kényan) Nairobi, Kenya : Energy, Environment and Development Network for Africa (AFREPREN/FWD).
- 8 E. Marandu et D. Kayo (eds), (2004), "The Regulation of the Power Sector in Africa: Attracting Investment and Protecting the Poor" (La régulation du secteur énergétique en Afrique : attirer les investissements et protéger les pauvres). Londres, Royaume-Uni : Zed Books Ltd ; Stichele, M.V. (2005).
- 9 "Dangers in Liberalization of Services and Investment in EPAs" (Les dangers de la libéralisation des services et de l'investissement dans les APE). Notes de SOMO, 31 mai 2005. Visionné le 21 août 2009 sur : <http://syspro2.enda.sn/seminaire/docs/Services%20and%20Investments%20in%20EPAs.doc>
- 10 G. Gualberti, et al. (2009). "Electricity Privatizations in Sahel: A U-turn?" (Privatisation du marché électrique au Sahel : virage à 180 ° ?). *Energy Policy*, doi:10.1016/j.enpol.2009.05.018

Les standards comme dispositif protectionniste : la directive européenne sur les énergies renouvelables

Fredrik Erixon

Dans sa directive sur les énergies renouvelables adoptée plus tôt cette année, l'Union Européenne semble de plus en plus inscrire sa politique relative aux biocarburants sur la route du protectionnisme. L'ambition environnementale affichée de substituer les énergies fossiles par des biocarburants est garantie, mais la définition de la politique européenne relative aux biocarburants et la directive relative aux énergies renouvelables s'éloignent de cette ambition. Il s'agit maintenant trop souvent d'un outil de politique industrielle pour les secteurs agro-industriels non-compétitifs.



La directive sur les énergies renouvelables ajoute une nouvelle dimension aux mesures européennes limitant les échanges dans le domaine des biocarburants : les réglementations techniques servant de standards. Pour que les biocarburants soient éligibles à une exemption des droits d'accise, les réductions d'émissions de gaz à effets de serre générées par le passage aux biocarburants en question doivent être d'au moins 35 %. Le même critère d'éligibilité a été fixé pour la comptabilisation des biocarburants dans les obligations nationales en matière de biocarburants. Il est peu probable cependant qu'une telle discrimination soit acceptée à l'OMC.

“ L'argument avancé par l'UE est que certains biocarburants ne sont pas produits dans des conditions acceptables pour l'environnement. ”

L'article 1er du GATT est l'un des obstacles à l'approbation en l'état de la directive européenne par l'OMC. Cet article établit l'un des principes fondamentaux du système

GATT/OMC : les produits «similaires» doivent bénéficier d'un traitement identique. La « similarité » n'est pas définie dans le GATT. La jurisprudence offre toutefois quelques interprétations. Deux rapports de panels non adoptés ont déclaré que des produits n'étaient pas différents seulement parce que leurs méthodes de production l'étaient, si ces différences n'afectaient pas les caractéristiques physiques du produit final¹. Même si ces rapports n'ont pas été adoptés, ils peuvent, comme le démontre certains cas juridiques récents, « inspirer utilement », notamment car ils n'ont pas été contredits par des affaires ultérieures.

Quatre critères ont été invariablement utilisés par l'Organe d'appel dans ses décisions pour définir la similarité. Mais aucun de ces critères ne permet de justifier légalement la discrimination de l'UE dans le domaine des biocarburants. La directive sur les énergies renouvelables est inconsistante avec l'article 1er du GATT, notamment car elle effectue une discrimination entre des produits qui sont similaires. L'argument avancé par l'UE est que certains biocarburants ne sont pas produits dans des conditions acceptables pour l'environnement. Pourtant, même s'il est correct, cet argument ne repose pas sur les caractéristiques physiques des biocarburants. Il a été suggéré qu'une affaire récente (CE-amiante) offre une légitimité légale à la distinction faite entre des produits sur la base de l'impact environnemental des méthodes de production. L'Organe d'appel a décidé que la perception des consommateurs importait dans la définition de la « similarité ». Mais

cette décision se basait sur l'utilisation de composants chimiques avec des caractéristiques physiques et établissait donc un lien entre le processus de production et les propriétés physiques du produit fini.

Il est clair que la directive de l'UE va à l'encontre de plusieurs articles fondamentaux du GATT. Elle peut pourtant rester compatible avec le GATT s'il est possible d'établir qu'elle inclut les éléments requis pour être considérée comme une exception générale et

“ L'UE devra donc justifier des violations de certains articles du GATT sur la base de l'efficacité de la mesure et de preuves scientifiques en faveur du critère de durabilité terrestre choisi par l'UE. ”

figurer à l'article XX. Cet article justifie des exceptions s'il est possible d'établir qu'une réglementation normalement incompatible avec le GATT est nécessaire – dans le cas présent – « à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » ou si elle se

rapporte à « la conservation de ressources naturelles épuisables ». Cet article ne représente toutefois pas un prétexte pour l'adoption de toutes sortes de mesures restreignant le commerce.

“ La directive est en effet plutôt claire quant à son intention d'adopter des mesures limitant les échanges. Le blocage d'importations de biocarburants altèrera également l'ambition environnementale visant le passage aux biocarburants car les prix de ces derniers deviendront alors artificiellement élevés. ”

L'UE devra donc justifier des violations de certains articles du GATT sur la base de l'efficacité de la mesure et de preuves scientifiques en faveur du critère de durabilité terrestre choisi par l'UE. Autre point inquiétant, la directive elle-même suggère que des méthodes alternatives et moins restrictives pour les échanges pourraient être utilisées afin de garantir les mêmes objectifs de politique.

Pourtant, le plus difficile sera probablement de concilier la directive sur les énergies renouvelables avec les exigences du chapeau de l'article XX. Celui-ci régit les éventuelles mauvaises utilisations de l'article. À cet effet, l'Organe d'appel a clarifié, dans ses décisions, qu'une connexion rationnelle doit exister entre la mesure et l'objectif environnemental visé, afin d'éviter « toute discrimination arbitraire et injustifiable ». Les rapports des panels ont émis l'avis que l'une des manières permettant de tester ce point consistait à déterminer si « la définition, l'architecture et les structures apparentes » reflétaient ou non une intention de « masquer la poursuite d'objectifs visant à limiter les échanges ». L'UE aura du mal à tester ce point. La directive est en effet plutôt claire quant à son intention d'adopter des mesures limitant les échanges. Le blocage d'importations de biocarburants altèrera également l'ambition environnementale

“ Le seuil de 35 % garantit que l'huile de colza sera éligible de justesse ; en revanche, les réductions de gaz à effet de serre par défaut engendrées par le biodiesel produit à partir d'huile de palme et de soja – les principaux concurrents étrangers du biodiesel domestique produit à partir de colza – ne le seront pas. ”

visant le passage aux biocarburants car les prix de ces derniers deviendront alors artificiellement élevés.

Le fait que l'UE ait adopté une réglementation relative au processus et à la méthode de production (PPM) complique la compatibilité avec les principes de l'OMC. Les importations sont traitées de manière moins favorable si les produits PPM et non-PPM sont en concurrence directe et si la définition de la directive traite les produits importés de manière moins favorable que les produits nationaux similaires. Ceci est particulièrement problématique au regard des critères utilisés pour le calcul des émissions de gaz à effet de serre défini dans la politique européenne sur les biocarburants, car on peut soutenir qu'ils ont autant été choisis sur la base de la performance domestique de l'UE que sur la base de preuves scientifiques. Le seuil de 35 % garantit que l'huile de colza sera éligible de justesse ; en revanche, les réductions de gaz à effet de serre par défaut engendrées par le biodiesel produit à partir d'huile de palme et de soja – les principaux concurrents étrangers du biodiesel domestique produit à partir de colza – ne le seront pas. La directive aura donc pour principale conséquence d'empêcher un futur élargissement de marché pour les principaux biodiesels concurrents. Il ne s'agit donc pas d'une politique environnementale, mais bien d'une politique industrielle.

Auteur

Fredrik Erixon est directeur au European Centre for International Political Economy (Centre européen d'économie politique internationale - ECIPE).

Notes

- 1 Rapport de Panel-GATT (GPR), États-Unis-Thon (Mexique) ; GPR, États-Unis-Thon (CEE)

Le Traité de Lisbonne : conséquences pour la politique commerciale de l'Union Européenne

Steve Woolcock

Le Traité de Lisbonne (TL) est entré en vigueur le 1er décembre dernier. Cet article décrit dans un premier temps les trois principaux changements induits par le nouveau traité en matière de commerce extérieur, avant de se concentrer sur les conséquences éventuelles que ces changements pourraient avoir pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). En réalité, pour le moment, les implications pour les pays ACP ne peuvent être que spéculatives, étant donné que beaucoup dépendra de la manière dont le TL sera mis en œuvre. Pour autant, les dirigeants des pays ACP devraient probablement s'atteler dès à présent à réfléchir davantage au rôle du Parlement européen, ainsi qu'à la nature de leurs intérêts dans le cadre d'une politique commune d'investissement de l'UE.



Clarification des compétences de l'UE

Le TL (article 207)¹ rationalise la politique commerciale de l'UE en confirmant que tous les principaux aspects du commerce extérieur, incluant l'ensemble des services², les droits de propriété intellectuelle liés au commerce et, surtout, l'investissement direct à l'étranger (IDE), deviendront des compétences exclusives de l'UE. La compétence exclusive signifie que les décisions doivent être adoptées à la majorité qualifiée. Cela signifie également que les accords mixtes (qui incluent à la fois des compétences de l'UE et des États membres) deviendront marginaux.

L'extension de la compétence exclusive à l'IDE signifie que l'UE peut maintenant négocier des accords complets couvrant le commerce et l'investissement. À court terme, les Traités bilatéraux d'investissement (TBI) existants entre les États membres de l'UE et les pays tiers maintiendront probablement leurs conditions actuelles et resteront donc valides. Toutefois, il est fort probable que l'UE cherche à développer pour les futurs accords de libre-échange (ALE) ou les TBI de l'UE un modèle d'accord d'investissement.

Un rôle plus important pour le Parlement européen (PE)

Avec le TL, la position formelle du PE dans la politique de commerce extérieur de l'UE est renforcée de trois manières principales. Tout

d'abord, l'article 207(2) stipule que, sous la Procédure législative ordinaire (PLO - l'équivalent de l'ancienne procédure de codécision), le Conseil devra dorénavant partager ses pouvoirs avec le PE lors de l'adoption des mesures définissant le cadre de mise en œuvre de la politique commerciale commune (c'est-à-dire la législation européenne relative au commerce extérieur). Jusqu'à présent, le Conseil déterminait seul les réglementations européennes en matière de commerce, telles que les règles anti-dumping. Désormais, les mesures commerciales autonomes telles que les règles du Système généralisé des préférences (SGP)

seront adoptées conjointement entre le PE et le Conseil. Cependant, le PE n'a pas de rôle direct dans la mise en œuvre des instruments commerciaux tels que les mesures anti-dumping. Comme antérieurement, la gestion de cette mise en œuvre relèvera principalement de la responsabilité de la Commission européenne, sous contrôle, néanmoins, du Conseil et peut-être également du PE. Toutefois, il reste encore à convenir de la manière exacte dont le Conseil contrôlera la Commission européenne dans la mise en œuvre des instruments commerciaux.

Deuxièmement, l'article 207 améliore la capacité du PE à influencer la Commission au cours des négociations commerciales. La Commission du commerce international (INTA) du PE devra être informée de la même manière que le Comité pour la politique commerciale du Conseil (l'ancien Comité 133). Ce dernier semble toutefois conserver plus de pouvoir car il assistera la Commission européenne, alors que cette dernière n'est que tenue de remettre des rapports à la commission INTA. Le TL ne donne pas au PE le pouvoir d'autoriser l'UE à entamer des négociations commerciales. Les articles 207(3) (anciennement article 133) et 218(2) du TL (anciennement article 300 TEC) stipulent clairement que le Conseil, sur proposition de la Commission, conserve le pouvoir d'autoriser l'ouverture de

“

Toutefois, il est fort probable que l'UE cherche à développer pour les futurs accords de libre-échange (ALE) ou les TBI de l'UE un modèle d'accord d'investissement.

”

négociations. Ainsi, contrairement au rôle du Congrès aux États-Unis, le PE n'a pas le pouvoir d'autoriser et donc d'établir les objectifs des négociations commerciales. En créant certaines pré-conditions nécessaires en vue de son consentement final, le PE cherche néanmoins à obtenir davantage d'influence dans la définition des objectifs de négociations. Cet élément apparaîtra probablement dans le nouvel Accord-cadre interinstitutionnel qui devra être adopté après le TL.

“ Il n'y aura probablement pas de changement radical pour les pays ACP à court terme. ”

Enfin, le TL renforce le rôle du PE en ce qui concerne la ratification des accords commerciaux. L'article 218(6), alinéas (a) et (v), ajoute un critère supplémentaire exigeant que le PE donne son 'consentement' (il s'agissait avant d'un 'assentiment') si un accord couvre des domaines auxquels s'applique la PLO. Comme le commerce est maintenant couvert par la PLO, cela semble confirmer l'idée que le PE doit désormais 'consentir' à l'adoption de l'ensemble des accords commerciaux.

Intégration du commerce dans l'action extérieure commune de l'Union

L'article 205 intègre la politique commerciale de l'UE dans le domaine de l'action extérieure commune, aux côtés des politiques de développement, d'environnement, de la politique extérieure et de l'aide humanitaire. L'objectif de ce changement est de promouvoir une plus grande cohérence entre les différentes politiques extérieures de l'UE. L'article 218(3), qui offre une base commune pour la négociation de l'ensemble des politiques extérieures, donne au Conseil le pouvoir de nommer en tant que négociateur de l'UE, soit la Commission, soit le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRAEPS). En pratique, il est fort probable que le HRAEPS négocie les questions de politique étrangère et que la Commission continue de négocier les accords

commerciaux. Il est intéressant de noter que les représentants au commerce, qui détiennent la mémoire et l'expertise institutionnelle de l'UE en ce qui concerne la substance de la politique commerciale, resteront au sein de la DG Commerce et ne seront pas intégrés au Service européen pour l'action extérieure (SEAE) qui secondera le HRAEPS.

“ À moyen terme, les gouvernements ACP devront reconnaître, peut-être plus que d'autres par le passé, qu'ils devront travailler avec les trois institutions de l'UE responsables de la définition de la politique commerciale. ”

Conséquences pour les pays ACP

Il n'y aura probablement pas de changement radical pour les pays ACP à court terme. Le fait qu'il sera nécessaire avec le TL d'obtenir le « consentement » du PE pour l'ensemble des accords commerciaux négociés ne constitue en réalité pas un changement majeur. L'aval du PE aurait en effet déjà été nécessaire pour ratifier les APE, ainsi que tout accord dans le cadre de l'Agenda de Doha pour le développement. Toutefois, le Conseil devra désormais également partager ses pouvoirs avec le PE pour toute modification des instruments autonomes de politique commerciale, y compris le SGP.

Le TL affecte la prise de décision dans trois domaines : la mesure dans laquelle la commission INTA devient une partie intégrante du processus de politique commerciale de l'UE, les arrangements relatifs à la mise en œuvre de la législation commerciale européenne, et la question de savoir si la fusion entre la politique commerciale et les politiques de développement, environnementale et extérieure, favorise, ou non, la cohérence entre ces différentes politiques.

À moyen terme, les gouvernements ACP devront reconnaître, peut-être plus que d'autres par le passé, qu'ils devront travailler avec les trois institutions de l'UE responsables de la définition de la politique commerciale, à savoir la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen. Un autre développement à surveiller à moyen terme est le travail qui sera fait pour l'élaboration d'un modèle européen d'accord d'investissement.

Auteur

Steve Woolcock est professeur et responsable du programme « politique commerciale internationale » à la London School of Economics and Political Science (LSE). Il peut être contacté par courriel à : s.b.woolcock@lse.ac.uk

Notes

- 1 Références aux articles du Traité pouvant être trouvées dans les « Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », Journal officiel n° C 115 du 9 mai 2008.
- 2 Les États membres peuvent recourir à la prise de décision à l'unanimité lorsque des accords « risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union » ou « de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services. ». TFUE Art 207 (4).

Les accords de libre échange : l'autre visage de la libéralisation - Quelles sont les marges de manoeuvre des pays en développement ?

Damien Lagandré, Jean-Pierre Rolland et Arlène Alpha

Le degré et la rapidité de libéralisation requis, afin qu'un accord de libre échange (ALE) soit conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (notamment l'article XXIV du GATT), reste un point de débat important des négociations APE¹. Cet article apporte un éclairage sur les diverses interprétations de l'Article XXIV, en analysant plusieurs accords de libre échange, y compris les APE intérimaires, notifiés à l'OMC.

Le nombre d'ALE bilatéraux négociés entre des pays développés et des Pays en développement (PED) a connu une progression spectaculaire depuis le début des années 2000, parallèlement à un certain enlèvement des négociations multilatérales à l'OMC. Sur les 158 ALE notifiés à l'OMC², 86 concernent des pays développés et des PED, mais peu de pays parmi les moins avancés (PMA). La libéralisation mise en œuvre dans ces accords tend à aller plus loin que le cadre multilatéral, car elle s'applique à des domaines encore en négociation à l'OMC et à des PMA, non tenus de libéraliser leurs échanges. Si l'on considère que les APE sont avant tout des instruments au service du développement des pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), une plus grande flexibilité pourrait être considérée concernant le rythme et le champ de la libéralisation en exploitant au maximum l'asymétrie permise dans les limites compatibles avec les règles de l'OMC.

L'article XXIV du GATT régit les négociations relatives aux ALE impliquant au moins un pays développé. Il stipule que les ALE doivent couvrir l'essentiel des échanges et être mis en œuvre dans un délai raisonnable. Le mémorandum d'interprétation adopté en 1994 précise qu'un délai raisonnable ne devrait dépasser 10 ans qu'exceptionnellement. Dans le cadre de la négociation des APE, la Commission européenne considère que l'essentiel des échanges devrait correspondre à au moins 90% de la valeur totale des échanges sur une période de transition de 15 ans au maximum. Dans le cas où l'UE ouvre 100% de son marché, cela implique, en appliquant le principe d'asymétrie, que les partenaires ACP doivent libéraliser au moins 80% de leurs importations en provenance l'UE.

L'analyse d'une quarantaine d'ALE montre que les interprétations sont en réalité nombreuses, malgré le mémorandum. Les exemples d'ALE en vigueur, illustrant une flexibilité particulière dans l'interprétation de cet article du GATT³ et n'ayant fait l'objet d'aucune plainte à l'OMC, sont autant de précédents pouvant être pris en compte pour négocier des ALE.

Une période de transition longue et souvent asymétrique

De nombreux accords (20 sur les 41 étudiés) ont défini une période de mise en œuvre de la libéralisation supérieure à 10 ans, et même au delà de 15 ans pour 5 d'entre eux. Concernant ces derniers accords, si l'essentiel de la libéralisation est réalisée sur 10 ans, l'allongement de la période de transition permet l'adaptation et la mise à niveau de secteurs particulièrement sensibles. Par ailleurs, l'asymétrie de la période de transition est une flexibilité fréquente entre pays de niveaux de développement différents.

Des flexibilités en fonction de la sensibilité des produits

Le calendrier de la libéralisation offre souvent un échelonnement de l'ouverture en fonction de la sensibilité des produits. Un moratoire est quelquefois mis en place pour disposer d'une période d'adaptation supplémentaire. Des clauses de

rendez-vous permettent dans certains accords de négocier par phase : le niveau de libéralisation mentionné dans l'accord ne porte alors que sur la première phase et peut être très inférieur à 80% des lignes tarifaires.

Deux exemples peuvent ici être mentionnés :

Dans l'Accord Pakistan-Chine, notifié sous l'article XXIV du GATT, la première phase de libéralisation est relativement courte (5 ans) et ne porte que sur 36,4% des lignes tarifaires de la Chine (44,4% des importations en valeur sur 2004-06) et sur 35,4% des lignes tarifaires du Pakistan (30,3% des importations en valeur). Pour la seconde phase qui doit faire l'objet de négociations ultérieures et conduire à une libéralisation d'au moins 90% des produits, aucune échéance n'est précisée.

Dans l'Accord d'association UE-Tunisie (un exemple d'accord Euromed), le calendrier de libéralisation appliqué aux produits industriels est particulièrement complexe : pour une 1ère liste de produits annexée à l'accord, la libéralisation est immédiate ; pour une 2ème liste de produits, la libéralisation est mise en œuvre sur 5 ans ; pour une 3ème liste, la période de transition est de 12 ans ; et pour la dernière liste de produits, les plus sensibles, la libéralisation intervient 5 ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

Un degré de libéralisation qui n'est pas toujours élevé

L'ouverture de 90% des échanges en valeur, ou des lignes tarifaires, n'est pas toujours appliquée. Dans 30% des cas analysés, l'ouverture est inférieure à 90%, et dans 13% des cas elle est inférieure à 80 %, avec une asymétrie entre PED et pays développés. C'est le cas dans l'Accord Inde - Singapour. L'Inde a négocié sa libéralisation sur la base du montant des échanges et non de ses lignes tarifaires. Elle a ainsi libéralisé seulement 23,6 % de ses lignes tarifaires représentant 75% de ses échanges, ce qui lui permet de développer à terme les secteurs qui lui semblent prioritaires.

Un traitement particulier pour le secteur agricole

La plupart des accords reconnaissent la sensibilité du secteur agricole, notamment pour les PED, et offrent une plus grande flexibilité : moindre degré de libéralisation, période de transition plus longue, sauvegardes spéciales. Certains accords excluent partiellement ou totalement les produits agricoles, ces derniers étant couverts par des accords particuliers (non notifiés à l'OMC) ou faisant l'objet d'une clause de rendez-vous plus ou moins précise. Par exemple, dans l'Accord Union européenne (UE) - Mexique, alors que pour les produits industriels, la période de transition est respectivement de 3 ans et 7 ans pour la CE et le Mexique, elle s'étend à 10 ans pour les produits agricoles. En outre, le Mexique n'a libéralisé que 29% de ses lignes tarifaires agricoles. Il a annexé une liste importante de produits agricoles qui ne sont pas libéralisés, mais qui devaient faire l'objet de négociation pour une ouverture supplémentaire en 2003 (cette échéance n'a en fait pas été respectée).

Les clauses de sauvegardes bilatérales

Diverses mesures de sauvegarde peuvent être mobilisées, de manière provisoire, pour corriger les effets négatifs potentiels de la libéralisation : clauses pour les industries naissantes, pour la sécurité alimentaire (dans certains APE intérimaires) ou pour les produits agricoles. Ce dernier cas est particulièrement intéressant pour les PED qui ont consolidé leurs droits de douane à des taux plafonds

et n'ont de ce fait pas accès à la clause de sauvegarde spéciale de l'accord agricole de l'OMC. Cependant, ces mesures ne s'appliquent en général que pendant la période de transition.

D'autres flexibilités possibles

Les flexibilités suivantes pourraient également être envisageables :

- Des clauses de révision plus contraignantes et liées à des « benchmarks » (par exemple le nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté) ;
- Des exceptions au traitement national pour appliquer une fiscalité intérieure sur les produits importés ;
- Une protection accrue pour les produits importés qui bénéficient de subventions ;
- Des règles d'origine asymétriques plus favorables aux PED ;
- Un volet développement comme partie intégrante des ALE.

En conclusion, il apparaît nécessaire de re-questionner l'article XXIV. Les PED peuvent être force de proposition, notamment en exigeant l'accès à un ensemble de flexibilités dans les ALE négociés avec des pays développés. La notion d'asymétrie le justifie et ces flexibilités sont un moyen de faire face à une libéralisation plus profonde que les obligations de l'OMC.

Deux textes juridiques de l'OMC peuvent également servir de base, d'une part, la clause d'habilitation qui indique que les « parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement sans l'accorder à d'autres parties contractantes », d'autre part, l'Accord général sur le commerce des services (GATS) où une certaine flexibilité peut être accordée aux PED en fonction de leur niveau de développement tant global que par secteur et sous-secteur. Alors que les négociations des APE Afrique de l'Ouest et Afrique centrale achoppent sur les dispositions assurant plus de flexibilité, l'analyse des ALE notifiés à l'OMC montre que des marges de manoeuvre existent permettant d'entendre favorablement les demandes des pays ACP d'ouvrir leur marché à 60% au lieu de 80% ou de disposer d'une période de transition de 25 ans.

Cette note s'appuie sur une étude réalisée par le Gret avec l'appui de l'Agence Française de Développement. A partir du recensement de 158 ALE dans la base de données de l'OMC sur les accords commerciaux régionaux, 41 accords pour lesquels l'information était immédiatement disponible ont été analysés. Le rapport est disponible sur le site du Gret : "http://www.gret.org" http://www.gret.org. Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.

Auteurs

Rolland J.-P., Lagandré D., Alpha A., Etude comparative des accords de libre échange impliquant des PED ou des PMA, Octobre 2009. www.acp-eu-trade.org/library

Notes

- 1 Voir Lui, D. and S. Bilal (2009), 'Contentious issues in interim EPAs', ECDPM Discussion Paper 89, www.ecdpm.org/dp89 et le récent article de El Hadji Diouf, Eclairage 8(7), septembre 2009, www.acp-eu-trade.org/eclairage.
- 2 Base de données de l'OMC sur les Accords Commerciaux Régionaux, octobre 2009.
- 3 General Agreement on Tariff and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce).

Aperçu sur l'OMC

Réunion des ministres du commerce à Genève

Les ministres du commerce de toutes les régions du monde se sont rendus à Genève, du 30 novembre au 2 décembre pour la première Conférence ministérielle formelle de l'OMC depuis quatre ans. La Conférence ministérielle avait pour but de réexaminer les activités de l'OMC et de débattre du rôle que pouvait jouer l'institution pour aider à sortir de la crise économique mondiale. La réunion ne visait pas à faire avancer les négociations difficiles du Cycle de Doha.

Les membres de l'OMC ont toutefois convenu de donner une impulsion supplémentaire en vue d'un accord dans les négociations de Doha avec le lancement d'un 'bilan' d'ici mars 2010, visant à déterminer la possibilité d'une conclusion du cycle d'ici la fin de l'année prochaine.

Le sentiment de déjà-vu est excusable. Les membres avaient antérieurement juré de conclure les discussions avant fin 2005, puis 2006, 2007 et 2008. Ces années disposaient pour la plupart de dates butoirs informelles ou formelles pour des accords cadres sur l'agriculture et sur le commerce des biens industriels. Toutes ont été repoussées - et à terme, non respectées.

Néanmoins, les responsables de haut niveau ont prévu de se réunir à Genève, dans le courant du mois, pour définir la marche à suivre l'année prochaine dans les négociations.

« Les ministres ont réaffirmé la nécessité de conclure le Cycle en 2010 et de faire un bilan de la situation au cours du premier trimestre de l'année prochaine » a déclaré le Président de la Conférence, le ministre chilien des finances, Andrés Velasco, dans son résumé des trois jours de discussions. Il a fait état « d'une forte convergence sur l'importance que revêtent le commerce et le Cycle de Doha pour la reprise économique et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. »

On ne sait pas précisément quelle forme prendra ce « bilan » de la situation, quels seront ses objectifs ou même si les ministres seront impliqués. Il pourrait aller d'une tentative ambitieuse de conclure des accords sur les 'modalités' (formules et chiffres pour les abaissements des droits tarifaires et des subventions, une condition préalable nécessaire pour un accord complet à Doha) à

un examen de l'état des discussions plus circonspect, voire une simple reconnaissance de l'impossibilité d'atteindre l'objectif de fin 2010.

Selon le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, ce « bilan » est nécessaire pour déterminer si la conclusion du Cycle en 2010 est « faisable ou non ». Lamy a déclaré qu'une « percée » quelconque est nécessaire d'ici la « fin du premier trimestre 2010 » pour que les négociations soient menées à terme d'ici la fin de l'année prochaine.

Accord commercial Sud-Sud convenu

Dans une démarche significative pour des raisons tant politiques qu'économiques, vingt-deux pays en développement ont approuvé, le 2 décembre, dernier jour de la conférence ministérielle, un accord cadre visant l'abaissement des droits tarifaires d'un cinquième ou plus sur une part substantielle de leurs exportations réciproques.

La décision a établi l'accord des ministres entre eux sur les grandes lignes d'une nouvelle série d'abaissements tarifaires dans le cadre du système global de préférences commerciales entre pays en développement, un régime commercial Sud-Sud négocié sous les auspices de la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

En plus de l'Argentine et du Brésil, les signataires comprennent l'Égypte, l'Indonésie, le Maroc et le Mexique, les deux Corées du Sud et du Nord, et certains pays qui tentent toujours d'accéder à l'OMC, comme l'Algérie et l'Iran. Entré en vigueur en 1989, le Système global de préférences commerciales compte 43 membres. Seuls 22 d'entre eux ont participé aux négociations qui viennent de se conclure et qui avaient démarré en 2004, à Sao Paulo. La Chine et l'Afrique du Sud ne font pas partie du Système global de préférences commerciales et n'ont donc pas participé aux discussions.

Dans le cadre désormais en place, tous les pays participants commenceront à présent à dresser une liste de produits qui seront soumis à des abaissements tarifaires supplémentaires. Pour chaque pays, ces listes doivent compter pour au moins 70% du nombre total de lignes agricoles et industrielles qui n'ont pas encore été consolidées à zéro. Tout en approuvant leurs listes réciproques, les pays auront l'opportunité de rechercher des concessions

“

Les membres de l'OMC ont convenu de donner une impulsion supplémentaire en vue d'un accord dans les négociations de Doha avec le lancement d'un 'bilan' d'ici mars 2010 visant à déterminer la possibilité d'une conclusion du cycle d'ici la fin de l'année prochaine.

”

tarifaires additionnelles par le biais d'un processus de 'demande et d'offre'. Les pays les moins avancés (PMA) qui souhaitent adhérer à l'accord pourraient prétendre à un traitement spécial et différencié, possiblement sous forme d'une plus grande marge de préférence. Taiana de l'Argentine a indiqué que le groupe espérait conclure ces négociations d'ici septembre 2010.

Il est important de noter que les abaissements tarifaires négociés dans le cadre du système global de préférences commerciales ne seront pas étendus à d'autres pays. Ceci signifie, dans la pratique, que l'Inde pourrait prélever un droit tarifaire de 10% sur les pièces automobiles importées des États-Unis, alors que des pièces identiques en provenance du Brésil ne seraient frappées d'un droit tarifaire que de 8%, voire moins. Cette rupture par rapport aux principes de non-discrimination de l'OMC est agréée par la Clause d'habilitation de l'Accord général sur les droits de douane et le commerce (GATT), qui autorise de tels arrangements commerciaux préférentiels entre pays en développement et PMA.

L'accord sur la banane presque à maturité

Le différend de longue date sur la banane était sur le point d'être réglé, au moment où l'éclairage fut mis sous presse. L'accord imminent, qui devrait abaisser les droits tarifaires de l'UE à l'égard des exportations de bananes latino-américaines, a suscité des préoccupations au sein du groupe ACP, qui s'attend à voir baisser ses exportations vers l'UE dans le futur.

On s'attend à ce que le projet d'accord abaisse le droit tarifaire européen appliqué

aux exportateurs latino-américains à 114 euros par tonne (contre un taux actuel de 176 euros) sur une période de huit ans. Les abaissements tarifaires commenceraient par un premier abaissement immédiat 'en acompte' de 28 euros par tonne.

Une étude récente du professeur Giovanni Anania de l'université de Calabre a examiné les implications du projet d'accord de juillet 2008 et projetait que les importations de bananes de l'UE augmenteraient de 6% entre 2005 et 2016. Selon ces projections, les exportations ACP vers l'UE diminueraient de 14% sur la même période, alors qu'il y aurait une hausse de 17% des exportations en provenance des autres pays, essentiellement latino-américains¹.

Afin d'amortir le choc pour les pays ACP producteurs de bananes, l'UE a indiqué qu'elle fournirait 190 millions d'euros de « mesures d'accompagnement pour la banane », afin d'aider ces pays à restructurer leurs économies.

Un négociateur proche des négociations a indiqué que les pays ACP avaient initialement sollicité une compensation de 500 millions d'euros, alors que l'UE proposait un montant inférieur, à savoir près de 100 millions d'euros. La dernière proposition de l'UE fournirait jusqu'à 190 millions d'euros, et un supplément de 10 millions d'euros, si ces fonds « devenaient disponibles au cours de la procédure budgétaire annuelle. » Toutefois, selon la même source, « l'UE a déclaré qu'elle ne pouvait aller pas au-delà. »

Les discussions se poursuivent sur les abaissements spécifiques qui seraient entrepris par 'produits tropicaux' (pour lesquels les pays d'Amérique latine recherchent des abaissements tarifaires plus rapides et plus importants dans le Cycle de Doha) et également sur les produits susceptibles d'être affectés par l'érosion des préférences (pour lesquels les pays ACP recherchent le traitement inverse). Toutefois, un accord de principe a été trouvé sur ces produits.

Le Groupe sur les règles discute de la question sensible des ACR

Le Président du groupe de négociation sur les règles a convoqué une réunion des responsables de haut niveau basés dans les capitales et à Genève pour dresser de manière détaillée l'état des lieux des discussions et tenter d'insuffler une nouvelle dynamique dans les négociations du groupe. Cette réunion d'un jour était la première rencontre de haut niveau consacrée aux discussions sur les règles depuis la diffusion d'un projet de texte complet, fin 2007, par le Président du groupe, l'Ambassadeur d'Uruguay, Guillermo Valles Galmés.

Le Groupe sur les règles est chargé des négociations sur une gamme de sujets : subventions aux pêcheries, anti-dumping, subventions horizontales et accords commerciaux régionaux (ACR). Ce dernier sujet a toutefois récemment été abandonné; les membres n'ont pas abordé le sujet officiellement depuis 2007. Les délégués sont peu enclins à s'affronter sur les questions très sensibles liées aux ACR, a déclaré le Président. Il espère à présent remettre la question à l'ordre du jour.

En 2002, les membres ont établi une 'feuille de route' pour les travaux du Comité des accords commerciaux régionaux, mis en place en 1996. Dix ans plus tard, les membres avaient convenu d'un mécanisme de transparence pour les ACR ; mécanisme qui énonce une série de prescriptions en matière de notification pour les membres qui adhèrent à de tels accords. Depuis, toutefois, les discussions sur les ACR traînent en longueur, en dépit des exhortations du Président.

Les ACR, ainsi que leurs équivalents bilatéraux, ont enregistré un essor au cours des dernières années, alors même que les discussions commerciales multilatérales achoppent continuellement. Selon certains, les accords commerciaux préférentiels font plus de mal que de bien. Jagdish Bhagwati,

“ Les ACR, ainsi que leurs équivalents bilatéraux, ont enregistré un essor au cours des dernières années, alors même que les discussions commerciales multilatérales achoppent continuellement. ”

professeur à l'université de Columbia, a qualifié les accords de 'termite dans le système commercial', dans son ouvrage du même titre; il reproche aux accords de bloquer et d'obscurcir les règles qui régissent le commerce transfrontalier².

Les ACR restent un sujet politiquement sensible à l'OMC. Les membres sont peu disposés à définir la nature de la relation entre les ACR et l'OMC et à donner une définition précise de nombreux termes (tels que 'l'essentiel des échanges' et la 'neutralité') qui pourraient avoir des conséquences importantes pour leurs économies.

Toutefois, en dépit des tensions sous-jacentes, les hauts responsables qui assistaient à la réunion sur les règles ont soigneusement évité de faire toute déclaration incendiaire.

Cette section a été résumée à partir de Bridges Weekly Trade News Digest d'ICTSD.

Notes

- 1 Voir l'article associé publié dans Eclairage sur les Négociations, Vol.8, No.8, Octobre 2009.
- 2 Voir Bhagwati (2008), Termites in the Trading System-How Preferential Agreements Undermine Free Trade, Oxford University Press

Le point sur les négociations APE

Melissa Julian

Les ministres de l'UE adoptent une série de conclusions sur les politiques de développement et des relations extérieures

Lors de la réunion du 17 novembre 2009, le Conseil des affaires générales et des relations extérieures de l'UE a adopté des conclusions sur les stratégies de développement et d'aide extérieure de la Communauté européenne, sur un cadre opérationnel pour l'efficacité de l'aide et sur la cohérence des politiques de développement¹. Ces décisions offrent un éventail d'opportunités pour définir un agenda européen commun concernant la réforme de la coopération technique et requièrent la mise en oeuvre d'un plan d'action pour la cohérence des politiques de développement, d'ici l'année prochaine.

Concernant le respect des objectifs fixés en matière d'aide au développement, un rapport de la Commission européenne révèle que, jusqu'à présent, quatre pays – le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède – ont dépassé le seuil des 0,7 %, alors que l'Irlande dépasse les 0,56 %. Le Commissaire européen au développement a averti les ministres que seuls cinq des vingt-sept États membres du groupe seraient susceptibles de respecter l'objectif volontaire de verser 0,56% de leur revenu national pour l'aide publique au développement d'ici 2010. Ce seuil représente un objectif provisoire en attendant d'atteindre les 0,7% du revenu national brut en aide promis par les États membres d'ici à 2015.

Les ministres des ACP se mettent d'accord sur une position commune vis-à-vis de l'OMC et discutent des APE

Lors de leur réunion en novembre dernier, les ministres du commerce ACP et le Conseil des ministres ACP se sont mis d'accord sur un communiqué et une déclaration, basés sur la réunion des ministres africains du commerce qui s'est tenue fin octobre. Ils ont affirmé une position commune sur les questions principales qui seraient débattues lors de la conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) du 29 novembre au 2 décembre 2009. Les pays ACP ont réclamé que le système commercial multilatéral soutienne leurs efforts de développement et ont exprimé leur préoccupation quant au manque de progrès dans l'avancement des travaux du Cycle de Doha. Ils ont également demandé que les négociations se fondent sur les précédents accords et ont incité les partenaires à s'engager de manière ferme sur les questions d'aide financière et technique et sur les programmes de renforcement des capacités adéquates, en particulier l'aide pour le commerce.

Le représentant de la CE à cette réunion a fait part de la frustration du groupe face au manque d'engagement des États-Unis quant au processus de l'OMC, et a fait ressortir qu'il était peu probable que le cycle soit conclu avant 2011 sans un engagement plus actif des États-Unis.

Le Secrétariat des ACP à Genève a présenté un document intitulé « Comprendre et gérer la notification des Accords de partenariat économique (APE) à l'OMC : manuel pratique pour les délégations des pays ACP ». Ce guide a pour objectif de mieux faire comprendre les clauses du mécanisme de transparence des Accords commerciaux régionaux (ACR) de l'OMC, ainsi que les difficultés de procédures et matérielles qu'entraîneraient la notification et l'examen des APE à l'OMC. Il souligne certaines questions complexes pouvant survenir au cours de l'examen des APE, telles que celles liées à la définition et la couverture de "l'essentiel des échanges", aux périodes de transition pour la libéralisation des droits de douane et à la clause de la Nation la plus favorisée (NPF).

Les ministres ACP ont fait ressortir que s'il avait lieu de notifier les APE intérimaires et complets à l'OMC quand ils seraient mis en oeuvre, la signature n'était pas une pré-condition technique pour la notification. La CE a insisté sur l'importance de la signature prétextant que celle-ci était une pré-condition légale en droit européen. La conformité avec les dispositions de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) telles qu'elles sont interprétées par la CE – concernant la définition de l'essentiel des échanges et les périodes de transition – était, pour la plupart des États et régions ACP, l'obstacle majeur à la conclusion de la partie de l'APE relative au commerce des biens.

Les ministres ACP ont été informés que la CE était réticente à l'idée d'organiser un sommet UE-ACP pour discuter des APE, affirmant que des solutions aux questions contentieuses se dégageaient au niveau régional.

D'autres questions ont été discutées telles que la nécessité de réviser les règles d'origine afin de permettre le cumul au niveau régional et entre tous les ACP ainsi qu'avec des États ACP non-parties à l'APE et la création d'un mécanisme ministériel ACP sur la pêche visant à garantir la prise en compte des recommandations lors de la révision d'importants programmes, projets et/ou textes ACP-UE. Les ministres tenteront d'inclure dans l'Accord de partenariat ACP-UE révisé (« l'Accord de Cotonou ») un texte permettant

aux pays ACP de bénéficier de mesures d'accompagnement pour améliorer leur compétitivité au vue des effets de la libéralisation des droits de douane. Le groupe ACP voudrait également amender d'autres questions liées au commerce lors la révision de l'Accord de Cotonou.

Enfin, le Conseil ACP a élu le Dr. Mohamed Ibn Chambas, actuel Secrétaire exécutif de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), au poste de Secrétaire-général du groupe ACP pour la période allant du 1er mars 2010 au 1er mars 2015.

Des progrès dans les négociations UE-Afrique de l'Ouest sur les questions de développement ; des négociations plus poussées nécessaires pour l'accès aux marchés

Les représentants de haut niveau et techniques de l'Afrique de l'Ouest et de la CE se sont réunis à Abidjan du 10 au 13 novembre dernier, et ont convenu du texte des articles à inclure dans l'accord APE relatif au développement. Ces articles incluront un engagement de la part de la CE et de ses États membres à mobiliser le financement nécessaire à la mise en oeuvre du volet développement de l'APE ainsi qu'à chercher des sources de financement complémentaires de la part d'autres bailleurs de fonds. Il existe également un engagement à créer de nouveaux mécanismes de financement si l'Accord de Cotonou venait à expirer. Le Conseil paritaire APE cherchera également des synergies entre le rythme de mise en oeuvre des engagements en matière de libéralisation pris par l'Afrique de l'Ouest et les progrès réalisés dans la mise en oeuvre du Programme de l'APE pour le développement (PAPED), notamment par rapport à la mobilisation de ressources financières et l'amélioration de la compétitivité et des capacités de production de la région.

Les deux parties ont également examiné la révision de l'offre d'accès aux marchés de biens de l'Afrique de l'Ouest, qui propose actuellement une libéralisation de 67 % des biens de la région et demande une période de transition allant jusqu'à 25 ans pour certains produits. La CE a demandé à l'Afrique de l'Ouest de peaufiner son offre pour atteindre une libéralisation minimale de 70 % des lignes tarifaires et en volume, et pour certains produits, un rythme de libéralisation plus rapide.

Les négociations relatives à l'accès aux marchés et aux autres questions en suspens qui devaient se poursuivre en décembre, notamment sur les textes des APE, les règles d'origine, les

modalités de financement du PAPED, les taxes régionales, la clause NPF, la clause de non-exécution et les subventions agricoles, ont été reportées à une date ultérieure.

Les négociations UE-Afrique centrale de nouveau reportées

Les réunions régionales d'Afrique centrale prévues du 9 au 13 novembre dernier et visant à préparer les négociations APE de décembre avec l'UE ont été reportées. Par conséquent, les négociations techniques mixtes avec la CE ont également été remises à plus tard. Ces reports sont principalement dus à des difficultés à trouver une date convenable pour les réunions préparatoires de la région, en raison de la tenue d'élections au Congo, au Gabon et en Guinée Équatoriale. Un nouveau calendrier commun de réunions sera établi pour le premier trimestre de 2010. Aucune réunion mixte n'a eu lieu depuis le mois de février 2009.

Tenue de consultations en Afrique orientale et australe en vue de la réunion ministérielle de décembre

Le président du groupe d'Afrique orientale et australe (AfoA), le ministre zambien au commerce Felix Mutati, a visité les différents pays de la région afin d'identifier les difficultés et de tenter de réduire les différences entre les pays qui n'ont pas encore signé l'APE intérimaire avec l'UE. « Le temps presse quant à notre engagement de signer cette année, mais il subsiste des différences de perception, et nous devons donc être patients. Si nous précipitons la signature, nous pourrions ne pas obtenir les résultats que nous souhaitons et nous ne voulons pas utiliser l'argument du temps pour exercer la pression sur les membres, en particulier quand il s'agit d'États souverains car ceux-ci consultent également leurs citoyens, et ces processus prennent du temps », a commenté Mutati². Il a également indiqué que c'était le volet développement (qui consiste à traiter des contraintes liées à l'offre) qui devrait être au centre des négociations de l'APE avec l'UE, et non l'accès aux marchés. Une réunion ministérielle du groupe AfoA est prévue pour le 7 décembre afin de faire le point sur les résultats des consultations du président de l'AfoA et donner des orientations aux négociateurs pour la suite des discussions.

La Communauté de l'Afrique de l'Est et la CE doivent se rencontrer en décembre pour résoudre les questions en suspens

Les questions en suspens qui doivent être résolues avant la signature de l'APE cadre CAE-UE déjà paraphé – incluant l'utilisation des mesures de sauvegarde et des taxes à l'exportation ainsi que les clauses NPF – seront

négociées du 2 au 11 décembre lors de la réunion des représentants de haut niveau de l'APE CAE-UE. Le commerce des services reste une question non résolue qui freine l'avancement des négociations vers un APE CAE-UE complet³. La région CAE recherche d'abord un régime commun sur les services avant d'entamer des négociations avec l'UE dans ce domaine.

Les réunions pour l'APE Communauté de développement d'Afrique australe-CE reportées à 2010

Les négociations ministérielles, de représentants de haut niveau et des experts de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) et de la CE prévues du 23 au 27 novembre ont été reportées afin de permettre une meilleure préparation de la SADC.

Les représentants de haut niveau de la SADC pour l'APE se sont rencontrés à Gaborone le 18 novembre. C'était la première réunion importante entre les États de la SADC partis à l'APE depuis la signature de l'APE intérimaire par la Botswana, le Lesotho, le Mozambique et le Swaziland (BLMS) en juin dernier. Les représentants ont discuté de l'état des lieux de la ratification et de la mise en œuvre de l'APE intérimaire ainsi que du travail mené au niveau technique visant à résoudre les questions des négociations encore en suspens qui empêchaient jusqu'à présent les trois autres pays du groupe (l'Angola, la Namibie et l'Afrique du Sud – ANSA) de signer l'APE intérimaire. Il ont également discuté de la marche à suivre en vue de finaliser l'APE, en tenant compte notamment des questions spécifiques liées à la clause NPF, à la définition des parties, aux mesures de sauvegarde dans le secteur agricole et à l'inclusion des services et de l'investissement. Diverses questions sensibles ont été abordées, relatives à la notification de l'APE intérimaire à l'OMC et à l'application provisoire de l'accord, ainsi qu'au traitement qui sera accordé à la Namibie, qui est mentionnée au titre des parties à l'accord mais ne l'a pas signé. La CE a indiqué que la Namibie devra signer l'APE intérimaire ; dans le cas contraire, une déclaration devra être faite stipulant que la Namibie n'est pas concernée par les obligations et les droits découlant de l'accord. Une position commune de la SADC partie à l'APE devra être établie sur ce point, compte tenu que les pays ANSA refusent de signer l'APE intérimaire dans sa forme actuelle et que les pays BLMS poursuivent le processus de ratification et de mise en œuvre de l'accord.

Les détails concernant l'alignement des droits

de douane dans le cadre de l'accord de coopération au commerce et au développement entre l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et l'Afrique du Sud, visant à préserver les préférences tarifaires de la SACU, ainsi que l'harmonisation des règles d'origine et d'autres questions en suspens doivent toujours être discutées par le Conseil mixte SADC APE-CE.

La prochaine réunion des représentants de haut niveau SADC APE est prévue pour février prochain, à la suite de laquelle une rencontre formelle avec la CE pourra avoir lieu.

Les groupes commerciaux d'Afrique orientale et australe se mettent d'accord sur une feuille de route pour la création d'une zone de libre-échange

Les secrétaires généraux de la COMESA, de la CAE et de la SADC se sont rencontrés à Dar es Salaam le 9 novembre et ont convenu des textes légaux ainsi que des prochaines étapes nécessaires à la création de la Zone de libre-échange (ZLE) tripartite regroupant les 26 États de ces groupes régionaux et prévue pour 2011. La ZLE devrait permettre de garantir le fonctionnement d'une communauté économique régionale pleinement intégrée et compétitive sur le plan international. Les documents ont été transférés aux États membres pour examen en vue de la préparation de la prochaine réunion du sommet tripartite prévue pour avril ou mai 2010.

La première réunion du Conseil paritaire de l'APE CARIFORUM-CE encore reportée

Le renvoi de cette réunion s'explique en partie par les difficultés à trouver une date, mais aussi par le fait que le Marché commun et la communauté caribéenne (CARICOM) et la République dominicaine n'ont pas trouvé de solution à leur différend au sujet de la mise en place d'un mécanisme de coordination de l'APE⁴. La République dominicaine fait partie du CARIFORUM (forum caribéen des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) qui a officiellement signé l'APE avec l'UE, mais n'est pas encore membre du CARICOM. Les Caraïbes espéraient pouvoir créer un bureau composé de six membres pour assurer la coordination et la mise en œuvre de l'accord. Le Secrétaire-général Edwin Carrington affirme que le groupe espère pouvoir résoudre cette question d'ici la fin de l'année. La secrétaire d'État britannique chargée des affaires pour l'Afrique, les Caraïbes et l'Amérique centrale, Glenys Kinnock, espère également que la mise en œuvre de l'APE se fera rapidement⁵. « Je suis préoccupée par la très lente progression du processus de mise en œuvre [de l'accord] et

nous voudrions voir plus de coordination et cohérence, menées par le CARIFORUM bien sûr, afin de garantir l'avancement du processus », a-t-elle déclaré. « Ces questions supposent de nombreuses difficultés, mais je crois qu'il est important de faire avancer les choses maintenant que l'APE est signé et adopté; de plus, les ressources financières peuvent être utilisées au bénéfice des citoyens des Caraïbes ».

Le Conseil de l'UE de novembre a adopté trois décisions quant à la création d'un Conseil APE mixte CARIFORUM-UE⁶. Ces décisions reflètent la position de l'UE sur : les règles de procédures, le comité pour le développement du commerce et les comités spéciaux de l'APE, la participation au comité consultatif CARIFORUM-UE et la sélection de ses représentants ainsi que les règles de procédures pour la règlement des différends et le code de conduite des arbitres et des médiateurs⁷.

La nouvelle directrice-général du bureau CARICOM pour les négociations commerciales, Gail Mathurin, a été présentée officiellement à la région le 16 novembre⁸. Elle a affirmé vouloir travailler en étroite collaboration avec le département de mise en œuvre de l'APE afin de garantir la mise en place des modalités pour la mise en application de l'APE.

Le 9 novembre, soit plus d'un an après la signature de l'APE Caraïbes-UE par les Bahamas, l'offre de services du pays devant être annexée à l'accord a été finalisée avec la CE⁹. Selon le ministre des finances des Bahamas, Zhivargo Laing, tous les secteurs réservés aux bahamiens dans le cadre de la Politique nationale d'investissement sont protégés dans l'APE. Sous la Politique nationale d'investissement, treize secteurs sont exclusivement réservés aux bahamiens, notamment le secteur de la vente en gros/au détail, les sociétés de service de courtage opérant dans l'import/export, les agences immobilières et de gestion des propriétés nationales, les entreprises de relations publiques, les boîtes de nuit et les restaurants – à l'exception des restaurants spécialisés, les restaurants gastronomiques et ethniques, les restaurants d'hôtels, les services de sécurité, les entreprises fournissant des matériaux de construction et les entreprises du secteur de la construction. Les représentants de l'UE devraient se rendre dans le pays en décembre ou en janvier prochain afin de formaliser la signature et l'annexion de l'offre à l'APE.

Haiti a signé l'APE UE-CARIFORUM le 11 décembre 2009, rejoignant ainsi les 14 Etats

déjà signataires de l'accord. La réunion des chefs de gouvernement de l'OECS qui s'est tenue en novembre s'est engagée à signer un nouveau traité commercial avant la fin de l'année visant à faciliter la création d'un espace économique unique entre les neuf États de l'organisation¹⁰.

Pacifique

Le 11 Décembre 2009, Fidji a signé l'APE

Auteur

Melissa Julian est responsable de la gestion du savoir à ECDPM.

Notes

- 1 Conclusions du Conseil de l'UE relatives aux stratégies d'élargissement de la Communauté Européenne et d'aide extérieure, 17 novembre 2009. <http://tinyurl.com/yhkcz44> et Conclusions du Conseil de l'UE relatives au cadre opérationnel pour l'efficacité de l'aide, 17 novembre 2009. <http://tinyurl.com/yf8nyuu> et Conclusions du Conseil de l'UE relatives à la cohérence des politiques pour le développement (CPD), 17 novembre 2009. <http://tinyurl.com/yf8nyuu>
- 2 Titre, http://www.postzambia.com/post-read_article.php?articleId=1359
- 3 Trade in services holds back EAC-EU EPA deal (Le commerce des services bloque l'accord APE CAE-UE), 20 novembre 2009. http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=cause_dir_news_item&cause_id=1694&news_id=78023&cat_id=1026
- 4 No agreement on Caribbean EPA coordinator (Pas d'accord sur le coordinateur de l'APE caribéen). BBC, 17 novembre 2009 www.bbc.co.uk/caribbean/news/story/2009/11/091116_pmbriefs.shtml
- 5 UK Minister expresses concern at the slow implementation of Caribbean EPA support (La ministre britannique est inquiète au sujet de la lente mise en œuvre du soutien à l'APE caribéen). The Gleaner (Jamaïque), 26 novembre 2009. <http://www.jamaica-gleaner.com/gleaner/20091126/news/news1.html>
- 6 Le Conseil de l'UE adopte deux décisions relatives à la création d'un Conseil conjoint Cariforum-CE, communiqué de presse de l'UE, 16 novembre 2009. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/328&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr> et Participation au Comité consultatif Cariforum-CE dans le cadre de l'Accord de partenariat économique avec l'UE. Décision du Conseil de l'UE, 10 novembre 2009, register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14872.en09.pdf et Règles de procédures du Comité conjoint pour le développement et le commerce et des Comités spéciaux sur l'Accord de partenariat économique, 10 novembre 2009. register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14871.en09.pdf
- 7 Règlement des différends et Code de conduite pour les arbitres et les médiateurs dans le cadre de l'Accord de partenariat économique Cariforum-UE, position de l'UE, 18 novembre 2009. Adoption par le Conseil de l'UE le 23 novembre 2009, voir : <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/loadDocument.aspx?id=356&lang=EN&directory=en/envir&fileName=111411.pdf>. register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14870.en09.pdf
- 8 New Director-General of CARICOM Office of Trade Negotiations presents trade priorities for the region (La nouvelle directrice-générale du bureau CARICOM pour les négociations commerciales présente ses priorités pour la région). Communiqué de presse du Caricom, 16 novembre 2009. www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres436_09.jsp
- 9 Bahamians still come first (Les bahamiens passent toujours en premier), The Guardian (Bahamas), 18 novembre 2009. <http://www.thenassaanguardian.com/bixex/373893090531334.php>
- 10 OECS leaders have pledged to sign a new trade treaty before year-end (Les dirigeants de l'OECS se sont engagés à signer un nouveau traité commercial d'ici la fin de l'année). BBC, 23 novembre 2009. www.bbc.co.uk/caribbean/news/story/2009/11/091123_nibam.shtml

Publié par

Le Centre international pour le commerce et le développement durable

Directeur Exécutif:
Ricardo Meléndez-Ortiz

Rédacteur:
Damon Vis-Dunbar

Adresse:
7 Chemin de Balexert
1219 Genève, Suisse

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

Centre européen de gestion des politiques de développement

Rédacteur:
Sanoussi Bilal

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

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

L'équipe de rédaction:
Melissa Dalleau
Isabelle Ramdoo

Traduction:

Isabelle Guinebault
Email: iguinebault@esprittraduction.com
Aminata Sow

Design:

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

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

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

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

© Eclairage sur les Négociations
ISSN 1726-1511

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

Eclairage sur les Négociations

Calendrier et publications

ACP - UE

30-3	Décembre 18ème Session de l'Assemblée paritaire parlementaire ACP-UE, Luanda, Angola	7-8	Réunion du Conseil des ministres du COMESA, Lusaka, Zambie	21	Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, Abuja, Nigeria
1-2	Séminaire d'information sur les APE dans la région CAE, Nairobi, Kenya	7-11	Réunion UE-CAE au niveau technique et Réunion des Hauts Fonctionnaires sur l'APE, Nairobi, Kenya	13	Janvier Événement sur le futur positionnement des exportations Jamaïcaines dans le cadre de la mise en œuvre de l'APE UE-CARIFORUM, Kingston, Jamaïque
1-3	Réunion du Secrétariat technique conjoint CEDEAO/UEMOA, Abuja, Nigeria	7-11	13ème Conférence Générale de l'ONUDI sur "les industries vertes" et les opportunités qu'elles offrent aux pays en développement, Vienne, Autriche		Également prévu en janvier (à confirmer): 1ère réunion du conseil paritaire CARIFORUM-CE dans le cadre de l'APE, Barbados (lieu à confirmer)
1-3	Conférence des Nations-Unies sur la Coopération Sud-Sud, Nairobi, Kenya	7-18	15ème conférence des Nations Unies sur le changement climatique « COP15 », Copenhague, Danemark		Réunion de négociation CE-CEMAC au niveau technique et au niveau Hauts Fonctionnaires dans le cadre de l'APE, Bruxelles, Belgique (lieu à confirmer)
3-4	Conférence ministérielle des pays les moins avancés (PMA) organisée par l'ONUDI, Vienne, Autriche	10-11	3ème Forum de la société civile des pays ACP, Bruxelles, Belgique		Réunion de négociation CE-AFOA au niveau technique et au niveau des Hauts Fonctionnaires dans le cadre de l'APE, Lusaka, Zambie.
6-8	Conférence du Consortium pour la Recherche Economique en Afrique (AERC) sur le thème « Repenser la politique économique africaine à la lumière de la crise économique et financière mondiale », Nairobi, Kenya	10-11	Séminaire d'information sur l'APE dans la région AFOA, Harare, Zimbabwe		
7	Réunion ministérielle du groupe AfOA sur l'APE, Lusaka, Zambie	13-15	Forum 2009 'Africa Finance and Investment' organisé par l'EMRC, Amsterdam, Pays-Bas		

OMC

30-02	Décembre Conférence Ministérielle de l'OMC, Genève, Suisse
8-10	Organe d'examen des politiques commerciales — Géorgie
17-18	Conseil général de l'OMC

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

Updating EPAs to Today's Global Challenges: Essays on the Future of EPAs, Marti et Jones (ed), Economic Policy Paper Series, German Marshall Fund of the United States (GMF), 19 Novembre 2009, www.gmfus.org

Décisions et Résolutions de la 90ème session du Conseil des Ministres ACP sur les APE, le coton, le sucre, et les bananes, Groupe ACP, Bruxelles, 19 Novembre 2009, www.acp-eu-trade.org

Déclaration ACP sur la septième conférence ministérielle de l'OMC, Ministres du commerce du groupe ACP, Secrétariat ACP, Bruxelles, 13 Novembre 2009, www.acp-eu-trade.org

Déclaration de Luanda sur la deuxième révision de l'Accord de partenariat ACP-UE (Accord de Cotonou), Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE, 3 Décembre 2009, www.europarl.europa.eu

Résolution sur l'impact de la crise financière sur les États ACP, Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE, 3 Décembre 2009, www.europarl.europa.eu

Décision du Conseil concernant la position de la Communauté sur la participation au comité consultatif Cariforum-CE institué par l'accord de partenariat économique entre les États du Cariforum, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, et concernant la sélection des représentants des organisations situées dans la partie CE, Conseil de l'Union Européenne, Bruxelles, 10 Novembre 2009, register.consilium.europa.eu

European Commission Overview of Regional Trade Agreements, Commission Européenne, 14 Octobre 2009, trade.ec.europa.eu

Cinquième rapport sur les mesures commerciales potentiellement restrictives dans le contexte de la crise économique mondiale, Rapport de la Commission Européenne au Comité 133 (disponible en anglais uniquement), Novembre 2009, trade.ec.europa.eu

Elements for a new partnership between the EU and the overseas countries and territories (OCTs), Communication de la Commission Européenne, 11 Novembre 2009, ec.europa.eu

Comprendre et Gérer la Notification des APE à l'OMC : Manuel à destination des délégués ACP, Groupe de travail ACP chargé de l'examen pour la transparence des APE à l'OMC et WTI Advisors, Mai 2009 (en vaste circulation depuis les réunions ACP de novembre dernier) www.acp-eu-trade.org

Africa's Infrastructure: A Time for Transformation, Vivien Foster, Cecilia Briceño-Garmendia, AFD-Banque Mondiale, Novembre 2009, www.infrastructureafrica.org

La réforme de la PAC et ses implications pour le commerce agricole ACP-UE, Note de synthèse Agritrade, CTA, 2009, agritrade.cta.int

Etude Comparative des Accords de Libre Echange impliquant les PED ou PMA, Alpha, Rolland, Lagandré, GRET-AFD, Octobre 2009, www.acp-eu-trade.org

Profil commerciaux 2009, Statistiques par pays relatives au commerce, Organisation Mondiale du Commerce (OMC), Rapport 2009, www.wto.org

Profil tarifaires dans le monde 2009, Publication conjointe annuelle OMC, CNUCED, ITC, Rapport 2009, www.wto.org

Promoting Investment and Trade: Practices and Issues, CNUCED, Octobre 2009, www.unctad.org

Opening Markets for Poor Countries: Are We There Yet?, Kimberly Ann Elliott, Center for Global Development, revu en octobre 2009, cgdev.org

The EU in a World in Transition: Fit for what purpose? Loukas Tsoukalis (ed), Projet 'EU Fit for purpose', Policy Network, Octobre 2009, www.policy-network.net

Endowments, Power and Democracy: Political Economy of Multilateral Commitments on Trade in Services, Martin Roy, OMC, Septembre 2009, www.wto.org

Environmental Issues in Economic Partnership Agreements: Implications for Developing Countries, Beatrice Chaytor, ICTSD, Septembre 2009, www.ictsd.net

Legal and Systematic Issues in the Interim Economic Partnership Agreements: Which way now?, Cosmas Milton Obote Ochieng, ICTSD, Septembre 2009, www.ictsd.net

Trade Agreements and their Relation to Labour Standards: The current situation, Pablo Lazo Grandi, ICTSD, Novembre 2009, www.ictsd.net