

Eclairage sur les négociations commerciales

De Doha à Cotonou

avril 2003

Vol. 2, No.2

Innocuité des produits alimentaires, Accords SPS et négociations des APE

Bernard O'Connor¹

Introduction

De plus en plus, les consommateurs de l'UE réclament qu'une large palette de produits alimentaires soit disponible toute l'année. Ils exigent également que les produits alimentaires négociés au niveau international répondent aux mêmes normes de santé et de sécurité que ceux cultivés en Europe. L'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) tente de remédier aux conflits pouvant émaner de ces deux revendications: la nécessité de faciliter le commerce des produits alimentaires et la nécessité d'interdire les importations de denrées alimentaires qui ne respectent pas les normes de santé et de sécurité adéquates.

L'innocuité des produits alimentaires en droit international

L'innocuité des produits alimentaires a une longue histoire en droit international. Un certain nombre d'organisations internationales ont été créées pour encourager la coopération entre les pays afin de lutter contre les nuisibles et les maladies liés aux denrées alimentaires et d'assurer des normes sanitaires. Les plus importantes sont la Commission du Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties et la Convention internationale pour la protection des végétaux.

Le GATT de 1947 ne fermait pas les yeux sur la santé et la sécurité. Son article XX stipulait que des mesures aux frontières nécessaires à la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des animaux et à la préservation des végétaux qui entravent le commerce pouvaient être compatibles avec le GATT à condition de ne pas être discriminatoires et de ne pas être principalement destinées à restreindre le commerce. Cette exception au GATT demeure. Toutefois, vers la fin du XX^{ème} siècle, de nombreuses Parties contractantes du GATT ont estimé que l'exception de l'article XX était trop large et qu'un accord plus précis était nécessaire.

L'Accord SPS est entré en vigueur avec la création de l'Organisation Mondiale du Commerce le 1^{er} janvier 1995. Cet Accord SPS tente de résoudre le conflit entre le droit des pays exportateurs à accéder aux marchés sur la base des listes des pays uniquement, et le droit des pays importateurs à conserver des normes de santé et de sécurité appropriées.

L'Accord SPS ne fixe pas de normes internationales pour la santé et la sécurité des êtres humains et des animaux et la préservation des végétaux. Il vise plutôt à guider les Membres de l'OMC pour qu'ils fixent des normes qui restreignent le moins

possible le commerce international. Dès lors qu'un doute existe quant au caractère approprié ou proportionné de certaines mesures, l'Accord SPS fournit des indications claires permettant de déterminer si la mesure constitue ou non essentiellement une barrière au commerce ou essentiellement une mesure destinée à protéger la santé.²

Sommaire

Innocuité des produits alimentaires, Accords SPS et négociations des APE	1
Négociation des modalités agricoles à l'OMC: une anticipation sur l'issue des futurs APE?	4
Mise à jour sur l'état d'avancement des négociations APE.	6
Calendrier et bibliographie	8

Vue d'ensemble de l'Accord SPS

Le système fondamental de l'Accord SPS³ est simple. Les Membres de l'OMC restent libres de fixer toute norme de santé et de sécurité des personnes et des animaux et de préservation des végétaux qu'ils jugent appropriée à leur situation nationale. Cela dit, l'Accord SPS encourage les Membres de l'OMC à harmoniser leurs normes: lorsque ces normes sont les mêmes dans les divers Membres de l'OMC, elles ne peuvent manifestement pas provoquer des obstacles au commerce. S'il n'est pas possible de parvenir à un accord sur une seule norme harmonisée, les Membres de l'OMC sont tenus, sur présentation de certaines preuves, d'accepter les normes des pays exportateurs comme équivalant aux leurs. Lorsque les Membres de l'OMC choisissent de fixer leurs normes, indépendamment d'autres Membres de l'OMC, ils sont soumis à certaines règles.

La règle fondamentale est que les Membres de l'OMC ont le droit de fixer la norme qu'ils jugent appropriée. S'il existait déjà une norme fixée par l'une des organisations internationales préexistantes, telle que les trois organisations mentionnées plus haut et expressément citées dans l'Accord SPS, les Membres de l'OMC sont encouragés à fonder leurs mesures SPS sur ces normes, directives et recommandations. Dans ce cas, il est supposé a priori que la norme est une véritable norme et non pas un obstacle déguisé au commerce.

Si des Membres de l'OMC choisissent d'utiliser une norme qui diffère des normes internationales préexistantes, ou dans le cas où aucune norme internationale n'existe, ils doivent fonder leurs mesures de santé et de sécurité sur la science et ces mesures doivent être proportionnées par rapport à l'objectif. En outre, pour accroître la transparence des mesures, l'Accord SPS stipule que les mesures SPS doivent reposer sur une évaluation appropriée des risques effectivement encourus, entreprise par le pays qui adopte ces mesures.

L'Accord SPS et les négociations à l'OMC

L'Accord SPS ne fait pas l'objet de négociations dans le programme de développement de Doha. Cela dit, l'approche de négociation de la CE tente d'établir un lien entre le rôle multifonctionnel de l'agriculture, la relation entre le commerce et l'environnement, la protection des consommateurs, ainsi que la santé des personnes et des animaux et la préservation des végétaux.

Par conséquent, la CE a proposé le réexamen de certains accords, tels que l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, utilisés tant pour garantir des mesures de sécurité légitimes que pour abolir des barrières protectionnistes non tarifaires au commerce. Certains pays soutiennent la position de la CE en la clarifiant par une entente qui serait également bien accueillie par les consommateurs. D'autres affirment que ce point devrait être discuté au Comité SPS et au Comité des obstacles techniques au commerce et non pas dans le cadre des négociations agricoles.

Négociation de nouveaux accords commerciaux ACP-UE

Au titre des dispositions commerciales de l'Accord de Cotonou, la CE et l'ACP ont convenu d'entamer des négociations portant sur un arrangement commercial ACP compatible avec les règles de l'OMC d'ici septembre 2002.⁴ Ces négociations ont commencé dans les délais. L'idée est de conclure des Accords de partenariat économique (APE). Reste encore à déterminer ce qu'il faut entendre par là.⁵

S'agissant des mesures SPS, le point de départ des négociations des APE sera le respect du droit de l'OMC. En fait, cela signifie que seuls les Accords de l'OMC détermineront les droits et obligations au titre des nouveaux arrangements commerciaux ACP. En termes de normes à respecter et d'application de ces normes, les exportateurs de l'ACP vers la Communauté se trouveront dans la même position que tous les autres exportateurs. La seule différence pourra être l'introduction d'une structure institutionnelle distincte pour permettre le règlement des différends. Mais même cette structure institutionnelle devrait appliquer les règles de l'OMC.

Une évolution positive qui pourrait découler des négociations des APE serait la discussion et la conclusion entre la CE et les pays ACP d'accords d'équivalence SPS. Ces accords auraient pour effet de faciliter considérablement les échanges et confèreraient aux exportateurs ACP (vers la CE) un "avantage comparatif" vis-à-vis des exportateurs des pays qui ne bénéficient pas d'accords d'équivalence avec la CE, tout en étant pleinement conformes aux obligations de non discrimination de l'OMC.

Obstacles au commerce fondés sur des normes de la CE?

Un certain nombre de pays en développement se demandent si certaines normes SPS de la CE sont compatibles avec le droit de l'OMC. Ces inquiétudes sont sans doute exagérées. En général, la plupart des normes SPS de la CE reposent sur des normes internationales. Lorsque tel n'est pas le cas, elles se fondent sur des évaluations scientifiques conformes à l'Accord SPS. Ainsi, tout porte à croire que la plupart des normes CE ne sont pas contestables. Malgré tout, certains problèmes notables se posent.

Le recours aux produits agro-chimiques

La CE exige qu'un produit agro-chimique ne puisse être utilisé dans la production agricole qu'après avoir été autorisé. Ces processus d'autorisation sont souvent longs et coûteux. Si un produit agro-chimique est développé pour remédier à un problème de production agricole particulier tel qu'une maladie, un nuisible ou une mauvaise herbe, il n'aura un marché potentiel que là où cet insecte, cette maladie ou cette mauvaise herbe sont prévalents. Il n'y aura pas de marché pour ce produit agro-chimique là où le problème ne se pose pas.

Lorsqu'un produit agro-chimique est autorisé en vue de son utilisation, le processus d'autorisation examine non seulement s'il est sûr en lui-même, mais aussi si son utilisation est sûre. Cela implique de fixer des teneurs maximales admissibles pour les résidus sur le produit lui-même. Lorsqu'un produit n'est pas autorisé, la plupart des Membres de l'OMC fixent des teneurs de résidus par défaut. Toute trace du produit non autorisé constitue une violation des règles SPS de ces Membres de l'OMC.

Combinés, ces aspects pratiques ont par exemple pour effet que les produits agro-chimiques qui sont autorisés pour utilisation dans les pays tropicaux ne sont souvent pas autorisés pour être utilisés dans les marchés tempérés. Des teneurs de résidus strictes s'appliquent, et le produit agricole en question ne peut pas être vendu sur les marchés des pays tempérés.

Dans une certaine mesure, l'Accord SPS permet de résoudre ce problème, puisque son article 4 stipule que les Membres de l'OMC doivent accepter les mesures SPS d'autres Membres de l'OMC comme étant équivalentes, même si ces mesures diffèrent de leurs ou de celles utilisées par d'autres Membres de l'OMC qui font commerce du même produit. Au titre de l'article 4 de l'Accord SPS, les Membres de l'OMC sont tenus de reconnaître l'équivalence. Au titre de l'article 9 de l'Accord SPS, les Membres ont convenu d'aider les pays en développement. Malheureusement, ces articles de l'Accord SPS n'ont pas suscité beaucoup d'assistance technique "sur mesures", et peu d'accords d'équivalence ont été conclus avec des pays en développement.

Résidus de pesticides

La CE possède un régime qui permet de fixer, sur une base scientifique, les teneurs résiduelles en pesticides (appelées "limites maximales de résidus de pesticides" ou LMR) pour protéger correctement toute la population des consommateurs, y compris les nourrissons. Ces LMR reposent sur une responsabilité conjointe de la Communauté européenne et des Etats membres de la CE. Toutefois, ce système n'est en place que depuis le début des années 1990.⁶ Avant cette date, les

résidus de pesticides n'étaient réglementés qu'au niveau des Etats membres.

Etant donné que la plupart des pesticides et produits agrochimiques datent d'avant les années 1990, leurs limites maximales de résidus ne sont pas harmonisées au niveau de la CE, et le droit des Etats membres continue à s'appliquer. La question qui se pose dès lors est de savoir si la CE pourrait être considérée comme en violation de ses engagements à l'OMC parce qu'elle autorise des LMR différentes au niveau des Etats membres, alors que les Directives de la CE réclament l'harmonisation du niveau de protection et que la CE s'est engagée à harmoniser ses normes avec celles élaborées au plan international par les organismes scientifiques et techniques compétents.

Le droit communautaire exige que les produits mis en vente dans le marché intérieur reçoivent un statut identique dans tout le marché intérieur de la CE et bénéficient des règles communautaires en matière de libre circulation. De ce fait, un bien importé dans un Etat membre de la CE où la LMR est peu élevée (par exemple l'Allemagne) devrait librement circuler au sein du marché intérieur et être vendu dans un autre Etat membre (disons la Belgique) même si la LMR belge est beaucoup plus élevée. Pourtant, cela ne se passe pas ainsi. Les Etats membres de la CE conservent le droit de restreindre la libre circulation de marchandises sur la base de normes sanitaires.

Les différences effectives de LMR entre les Etats membres de la CE semblent être des défauts manifestes pour le marché communautaire intérieur et, dans la mesure où elles ne seraient pas justifiées par une évaluation des risques reposant sur une base scientifique, pourraient équivaloir à des violations des obligations de la CE à l'OMC (au titre du GATT et de l'Accord SPS). Le respect de ces LMR différentes est en fait un exercice coûteux pour les pays exportateurs et un fardeau manifeste pesant sur leur aptitude à commercer avec la CE ou avec certains de ses Etats membres.

"Tolérance zéro"

La CE a mis en œuvre depuis 1976 un programme visant à établir des LMR harmonisées qui restreignent les limites de résidus de pesticides dans les denrées alimentaires vendues en Europe sur une base scientifique afin de protéger l'ensemble des consommateurs. Les Etats membres ne peuvent fixer de LMR au plan national que dans les cas où il n'y a pas d'harmonisation au niveau communautaire.⁷

Au titre d'un programme communautaire en cours, des LMR finiront par être fixées pour toutes les combinaisons pesticides/produit de base. Lorsqu'il existe une utilisation autorisée du composé sur une culture particulière ou que les résidus sur les importations ont été autorisés, la LMR est généralement fixée à un niveau déterminé à partir d'essais en plein champ. En revanche, lorsqu'il n'existe ni une utilisation autorisée, ni une "tolérance à l'importation" spécifique, une LMR est fixée à la "limite de détermination" (LDD). En fait, c'est le niveau zéro qui traduit le niveau le plus bas auquel il est possible d'effectuer des analyses fiables (en général entre 0,01 et 0,05 mg/kg).

De même, certains Etats membres de la CE⁸ ont une politique de "tolérance zéro" eu égard aux résidus de pesticides qui n'ont pas été enregistrés pour être utilisés avec certains produits au niveau national. Cela peut ne pas traduire une préoccupation

sanitaire légitime, mais s'expliquer simplement par le fait que le pays n'a pas besoin de ce pesticide. La politique de "tolérance zéro" viole les règles de l'OMC puisque cette politique elle-même supprime l'exigence de preuves scientifiques.

En outre, ces politiques n'augmentent pas nécessairement la protection du consommateur, mais plutôt créent des obstacles au commerce inutiles. Il peut arriver que les pesticides les plus efficaces d'un exportateur soient exclus simplement parce que la CE et l'Etat membre importateur ne connaissent pas l'insecte nuisible correspondant ou ne cultivent pas le produit agricole en question. Dans d'autres cas, puisque la demande d'autorisation entraîne des coûts, tout comme les tests requis, le fabricant ne dépose une demande que s'il envisage de vendre le produit chimique en quantités suffisantes. Pour les cultures de moindre importance, cette situation suscite souvent un obstacle au commerce infranchissable.

Conclusion

Les Accords de partenariat économique couvriront des domaines liés au commerce. Au cours des négociations, des accords de reconnaissance mutuelle de diverses normes ainsi que la négociation d'accords d'équivalence pour les normes sanitaires et phytosanitaires devront être discutés. Le commerce de produits agricoles entre les pays ACP et la CE est régi par les règles de l'OMC. C'est pourquoi toute réglementation par des APE des mesures SPS sera soumise aux règles de l'Accord SPS.

Les exportateurs vers la CE n'ont pas le droit de contester les droits des Etats membres de la CE de prendre des mesures SPS appropriées pour protéger la vie ou la santé des personnes et des animaux ou préserver les végétaux. Toutefois, comme l'indique notre brève analyse, certaines mesures communautaires pourraient être contestables pour manque de cohérence avec les dispositions de l'Accord SPS.

Quoi qu'il en soit, nous sommes fermement convaincus que ces questions doivent être dûment abordées et résolues dans le contexte des négociations des APE en cours ainsi que des négociations agricoles à l'OMC.

NOTES

¹ Avocat exerçant dans le cabinet O'Connor and Company *European Lawyers*, Bruxelles, voir sous <http://www.oconnor.be>. Cet article est l'adaptation d'une communication intitulée "Mesures sanitaires et phytosanitaires et barrières non tarifaires au commerce dans les accords OMC et Cotonou" présentée à la Conférence internationale 2002 du CTA "Pour une participation efficace des pays ACP aux négociations sur le commerce des produits agricoles: le rôle de la GIC". Voir sous <http://www.cta.int/ctaseminar2002/documents/index.html>

² Voir B. O'Connor, *Sanitary and Phytosanitary Measures in WTO Law*, monographie 4.12.2002, O'Connor and Company et *Equivalence of SPS Measures in WTO Law*, monographie 5, juin 2002, O'Connor & Company.

³ G/SPS/GEN/132 du 21 juillet 1999.

⁴ Accord de Cotonou, article 37.1.

⁵ Voir Sanoussi Bilal et Melissa Julian, "Mise à jour relative à la négociation des APE: vue d'ensemble du processus et état d'avancement", *Eclairage sur les négociations commerciales*, vol. 2, numéro 1, février 2003. <http://www.acp-eu-trade.org/tni.html>

⁶ Avec l'introduction de la Directive du Conseil 90/642/EEC du 27 novembre 1990 relative à la fixation de teneurs maximales admissibles pour les résidus de pesticides dans et sur certains produits d'origine végétale, y compris les fruits et les légumes.

⁷ Dans cette situation, il n'existe aucune raison d'attendre que, dans les 15 législatures nationales, les LMR autorisées soient les mêmes d'un pays à l'autre.

⁸ Les Pays-Bas et l'Allemagne maintiennent une politique de "tolérance zéro". Un produit chimique qui n'est pas enregistré dans ces pays n'a pas le droit de se retrouver dans des produits même si il s'est avéré inoffensif dans d'autres cultures.

Négociation des modalités agricoles à l'OMC: une anticipation sur l'issue des futurs APE?

Alex Werth¹ - ICTSD

Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont sur le point d'aborder deux séries de négociations divergentes bien qu'étroitement liées dans le secteur de l'agriculture. En effet, le futur de leur commerce agricole dépend fortement des issues et des résultats possibles des négociations des Accords de partenariat économique (APE) de l'Accord de Cotonou d'une part et des négociations du cycle de Doha à l'OMC d'autre part. C'est pourquoi l'objectif des pays ACP devrait être de concevoir une stratégie de négociation qui leur permettrait d'harmoniser ces deux négociations et d'obtenir la meilleure transaction possible. Dans certains cas, cela voudrait dire emprunter la voie multilatérale, dans d'autres celle de l'APE.

Importance de l'agriculture pour l'ACP

L'un des principaux intérêts des pays ACP en faveur de la négociation des APE consiste à défendre l'accès préférentiel des produits agricoles ACP au marché lucratif de l'UE. Si on laisse de côté les éventuelles questions transversales dans les domaines des subventions à l'exportation et du soutien interne, l'accent principal des pays ACP porte donc sur l'accès aux marchés agricoles. Un aspect important de cet objectif est certainement le vif intérêt qu'ont les pays ACP bénéficiaires des protocoles de l'UE sur les produits de base (par ex. le bœuf et le sucre) à maintenir les modalités et conditions de leur accès spécial aux marchés assurées par les contingents tarifaires de l'UE. Comme il arrive souvent que les petites économies n'attirent pas les investissements étrangers directs (IED), les recettes d'exportation sont dans bien des cas la seule source de fonds utiles au développement dans l'ACP. A contrario, les pays de l'ACP ont besoin de conserver leurs propres souplesses en matière de politique agricole nationale.

Il est donc dans l'intérêt de l'ACP de négocier des engagements de réductions tarifaires plutôt modestes, et en outre d'obtenir l'accès à un mécanisme de sauvegarde permettant de protéger leurs secteurs agricoles contre les accroissements néfastes des importations agricoles. De plus, l'ACP a besoin de conditions d'accès aux marchés qui ne l'expose pas de plein fouet à la concurrence avec les pays en développement exportateurs agricoles plus avantagés, puisque ce n'est qu'alors que les avantages des anciennes préférences commerciales non réciproques au titre de la Convention de Lomé pourraient être conservés. Un tel traitement différencié pourrait être justifié par la vulnérabilité particulière des pays ACP, étant donné que sur les 77 pays en développement de l'ACP, 40 sont des PMA, 15 sont des pays enclavés et 32 sont des Etats insulaires. En outre, les pays ACP sont des exportateurs d'un seul produit de base ou, dans le meilleur des cas, d'un nombre de produits limité, et ont peu de moyens pour se diversifier.

Les objectifs des APE de l'ACP en matière d'agriculture

En conséquence, le groupe ACP a identifié les objectifs spécifiques suivants pour l'agriculture lors des négociations des APE:²

- Améliorer l'accès aux marchés pour tous les produits agricoles ACP, tout en préservant les arrangements préférentiels existants;
- Relever les contingents existants au titre des protocoles sur

les produits de base, tout en conservant les avantages des détenteurs traditionnels de préférences;

- Rendre plus souple et plus équitable l'administration des contingents à l'intérieur de l'ACP; et
- Tenir compte des préoccupations des pays ACP, en particulier des PMA, des PEID, des pays enclavés, des pays non PMA importateurs nets de denrées alimentaires et lourdement endettés, des petites économies et des producteurs d'un seul produit de base, ainsi que les considérations autres que commerciales telles que le développement rural et la préservation de l'environnement.

Négociations de l'OMC des modalités dans l'agriculture

Selon la Déclaration de Doha, "les modalités pour les nouveaux engagements" dans l'agriculture doivent être établies avant le 31 mars 2003. Ces modalités doivent fixer des buts – y compris chiffrés – ainsi que des éléments liés aux règles sur la base desquels les Membres prépareront ultérieurement leurs offres individuelles. La 'phase des modalités' est donc un des stades les plus critiques des pourparlers sur l'agriculture, puisque les modalités à convenir détermineront la forme des résultats finaux des négociations agricoles au titre du mandat de Doha.

Le 12 février, Stuart Harbinson, président de la session extraordinaire de négociation du Comité de l'agriculture (CA) de l'OMC, a présenté sa première proposition de modalités (H 1). Malgré les nombreuses questions non résolues relatives à la manière d'aborder la nouvelle réduction des tarifs douaniers des Membres, leurs subventions à l'exportation et leur soutien interne, il a pris l'initiative en soumettant des options de modalités même dans les domaines les plus contestés tels que la formule de réduction des tarifs douaniers³.

A la suite d'intenses discussions portant sur sa première proposition, Stuart Harbinson a présenté le 18 mars une révision de son premier projet de modalités (H 1½). Harbinson, qui envisageait en réalité de préparer un deuxième projet de modalités, s'est trouvé dans l'incapacité de le faire du fait de l'impossibilité pour les Membres de trouver un compromis sur les paramètres essentiels d'un accord cadre sur l'agriculture. Le 31 mars, il a finalement dû formellement déclarer que les efforts des Membres pour tomber d'accord sur les modalités agricoles avant la date limite de la fin mars avaient échoué. Néanmoins, il a prévu de poursuivre les consultations après la pause de Pâques mi-avril, et envisage de mener de nouvelles négociations au CA en juin et juillet. A ce stade, il semble peu probable que des modalités puissent être convenues avant la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun, Mexique du 10 au 14 septembre.

La proposition différente esquissée par Harbinson 1½

Tarifs douaniers

Sur l'accès aux marchés, Harbinson suggère une approche par tranches où les tarifs douaniers supérieurs à 90% seraient réduits radicalement de 60% en moyenne, avec une réduction minimale de 45% par ligne tarifaire, alors que ceux situés entre 90 et 15% seraient réduits de 50/35%. Les tarifs inférieurs ou égaux à 15% seraient diminués de 40/25%. Tous les tarifs seraient réduits par paliers égaux sur une période de cinq ans. Les pays en développement se verraient cependant accorder une période de mise en œuvre de dix ans au cours de laquelle ils seraient tenus de diminuer de 40/30% leurs tarifs dépassant les 120%, de 35/35% les tarifs situés entre 120 et 60% et de 30/20% ceux allant de 60 à 20%. Dans la quatrième tranche de 20% et moins, la réduction serait de 25/15%.

Produits spéciaux

En outre, les pays en développement seraient autorisés à désigner un certain nombre de “produits spéciaux (PS) liés à des préoccupations en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et/ou de sécurité des moyens de subsistance”, dont les tarifs douaniers ne devraient être réduits que de 10% en moyenne, mais au moins de 5% par ligne tarifaire⁴.

Préférences commerciales

En abordant la question de l'érosion des préférences commerciales, qui surviendrait inévitablement, dans une large mesure, par suite des réductions tarifaires proposées, H 1½ prévoit au paragraphe 16 que les pays développés maintiennent, “dans la mesure maximale de ce qui est techniquement faisable”, les marges nominales de préférences tarifaires et les autres modalités et conditions qu'ils accordent aux pays Membres en développement au titre d'accords préférentiels.

A cette fin, il propose deux mesures: tout d'abord une période de mise en oeuvre plus longue de huit ans contre cinq; et ensuite, un moratoire de deux ans pour les “réductions tarifaires touchant les préférences commerciales de longue date relatives à des produits dont l'exportation est d'une importance vitale pour les pays en développement bénéficiaires”. En outre, tout droit de douane entrant dans les contingents pour ces produits doit être éliminé. Par ailleurs, les Membres accordant des préférences seront tenus d'entreprendre “des programmes d'assistance technique ciblés et d'autres mesures... destinées à soutenir les pays bénéficiant de ces préférences dans leurs efforts pour diversifier leurs économies et leurs exportations”⁵.

Contingents tarifaires

A titre de règle générale, les contingents tarifaires doivent être étendus à 10% de la consommation nationale actuelle du produit en question, l'accès supplémentaire étant accordé sur une base NPF. Là encore, les pays en développement sont soumis au TSD. En outre, H 1½ dresse une liste détaillée de dispositions régissant l'administration des contingents tarifaires, y compris les exigences en matière de transparence, de prévisibilité, de praticabilité et de non discrimination.

Sauvegarde spéciale

De plus, H 1½ stipule qu'une esquisse de “nouveau mécanisme de sauvegarde spécial destiné à permettre aux pays en développement de tenir efficacement compte de leurs besoins en matière de développement, y compris les préoccupations liées à la sécurité alimentaire, au développement rural et à la sécurité des moyens de subsistance” fait actuellement l'objet d'un travail technique et sera ajoutée aux modalités à un stade ultérieur⁶. D'un autre côté, l'actuel mécanisme de sauvegarde (SSG) serait éliminé pour les pays développés à la fin de la période de mise en oeuvre de cinq ans ou deux ans plus tard.

Considérations autres que d'ordre commercial (CAC)

Certaines CAC de développement telles que la sécurité alimentaire, le développement rural et la sécurité des moyens de subsistance ont été abordés dans H 1½ à plusieurs endroits. Néanmoins, à l'exception notable du bien-être animal qui avait été inclus dans la Boîte verte, d'autres CAC, essentiellement du Nord, telles que la protection des consommateurs, l'innocuité des produits alimentaires, la protection étendue pour les indications géographiques (IG) et l'environnement n'ont été traduites dans aucun des deux projets. Toutefois, H 1½ signale qu'il faudrait examiner davantage les CAC et les autres questions d'accès aux marchés, et que les Membres devaient se pencher sur “la mesure dans laquelle ces questions devraient

Elements Clés des modalités de négociations dans H 1½

Tarifs	niveau actuel	coupe moyenne	coupe minimum par ligne	période
Pays développés	> 90%	60%	45%	5 years
	15-90%	45%	35%	5 years
	< 15%	40%	25%	5 years
Pays en développement	> 120%	40%	30%	10 years
	60-120%	35%	25%	10 years
	20-60%	30%	20%	10 years
	< 20%	25%	15%	10 years
Pays développés: réduction de 60 pourcent sur 5 ans				
Pays en développement: réduction de 40 pourcent sur 8 ans				
Pays développés: Pas de limite de réduction/montant, mais possibilité de critères d'éligibilité stricts				
Pays en développement: Maintient de la flexibilité actuelle telle que dans l'Accord sur l'Agriculture				
Pays développés: plafonné et limité, réduction de 50 pourcent sur 5 ans				
Pays en développement: réduction de 33 pourcent sur 10 ans				
Pays développés: diminution de 50 pourcent en 5 ans, le reste en 9 ans				
Pays en développement: diminution de 50 pourcent en 10 ans, le reste en 12 ans				

être prises en considération dans les modalités à établir et/ou le travail à fournir ultérieurement”.

Pays les moins avancés (PMA)

H 1½ stipule que les PMA ne seraient pas tenus de s'engager à procéder à des réductions, mais qu'ils pourraient être “encouragés à envisager de contracter des engagements correspondant à leurs besoins de développement sur une base volontaire” qui pourrait inclure “répondre aux demandes déposées par leurs partenaires commerciaux”. En outre, H 1½ stipule que “les pays développés [devraient] assurer un accès exempt de droits et de contingents à leurs marchés pour toutes les importations venant des pays les moins avancés”.

Autres pays vulnérables

Au paragraphe 57, H 1½ déclare que “les participants examineront également l'introduction éventuelle de formes supplémentaires de souplesse pour certains groupements” tels que les PEID, les pays en développement vulnérables et les pays en transition économique. Des travaux techniques ont été demandés sur cette question et se dérouleront sans doute en mai.

Cela serait-il suffisant pour l'ACP?

Il semble que le projet révisé de modalités actuellement en discussion aborde la plupart des questions préoccupant les pays ACP pour les futures négociations des APE avec l'UE. Toutefois, sous sa forme actuelle, le projet est loin de remédier totalement à ces préoccupations, et en particulier à la question des recettes d'exportation tirées des préférences.

La plupart des produits qui bénéficient de préférences sont soumis à des tarifs douaniers de l'UE dépassant les 90%, et les réductions de 60/45% de la première tranche proposée par H 1½ porteraient grandement atteinte aux marges de préférence et ouvriraient ainsi la voie pour les grands exportateurs de produits de base multiples. La période de mise en oeuvre plus longue et le moratoire proposé au paragraphe 16 ne modifieraient pas substantiellement l'essentiel des dégâts causés par les réductions tarifaires proposées. Dans ce contexte, il serait également problématique que la SSG actuellement disponible pour l'UE soient abandonnée de manière échelonnée, puisque ce mécanisme protège indirectement les pays ACP qui bénéficient de préférences. En outre, l'expansion des contingents tarifaires sur une base de NPF n'aiderait pas vraiment les pays ACP qui devraient subir la con-

Suite en page 7

Mise à jour sur l'état d'avancement des négociations APE

Kathleen van Hove & Melissa Julian - ECDM

Le principal événement de ces deux derniers mois concernant les APE a été la réunion du 4^{ème} Comité ministériel commercial mixte ACP-UE (CMC) qui s'est tenue à Ste. Lucie le 1^{er} mars, précédée par le Comité ministériel commercial de l'ACP les 27 et 28 février.

Les Ministres se sont rencontrés à Ste Lucie...

Le CMC doit évaluer les progrès et donner des orientations pour la suite des négociations des APE et à l'OMC. C'était la première réunion du CMC depuis le lancement des négociations d'APE en septembre, pour informer les Ministres de l'état d'avancement des discussions au niveau des ambassadeurs. Ceux-ci avaient convenu qu'en termes de structure des négociations, chaque partie pouvait s'organiser à son gré, et que toutes les questions pouvaient être examinées. Les deux parties avaient également convenu qu'un mécanisme couvrant l'ensemble de l'ACP devait être maintenu tout au long du processus de négociations afin de garantir une coordination, un suivi et un échange d'informations efficaces et de faciliter la cohérence, la transparence et l'examen des négociations.

Toutefois, il a également été indiqué aux Ministres que malgré des discussions considérables, les positions de l'ACP et de l'UE continuaient à diverger sur les points suivants:

- modalités pour l'achèvement de la Phase I; (l'ACP est en faveur d'un accord formel);
- définition des parties signataires des APE dans la phase II (individuellement, Etat membre par Etat membre, ou au titre d'un accord faitier (ACP));
- les fonds supplémentaires par-delà le 9^{ème} Fonds européen de développement (FED);
- un Comité de pilotage conjoint ACP-CE sur les négociations à l'OMC.

Enfin, les Ministres ont été informés du fait que l'ACP a commencé à se pencher sur les documents de la CE relatifs à l'accès aux marchés, aux éléments liés aux règles, à la boîte à outils et aux procédures.¹

...mais ne sont pas d'accord

Les deux parties sont restées sur leurs positions s'agissant du contenu et du calendrier des APE, si bien qu'aucun accord n'a été atteint au niveau ministériel. Depuis, quelques réunions de groupes de travail de l'ACP ont eu lieu, mais les progrès restent lents. Le groupe de travail ACP sur l'agriculture s'est réuni une fois et a commandité des études sur les pêcheries et l'agriculture, et envisage de se réunir à nouveau lorsque ces études auront été achevées. Le groupe de travail ACP sur les services a produit un document qui est en discussion. La CE préférerait que l'agriculture et les services soient traités dans le cadre des discussions sur l'accès aux marchés et que, si nécessaire, de petites sessions spécifiques examinent des questions plus pointues. La session spécifique ACP/UE sur le développement s'est réunie mais n'a pas pu tomber d'accord ni sur l'approche, ni sur le fond. Quant à la CE, la dimension du développement est traitée convenablement par l'Accord de Cotonou, et les APE abordent le pilier commercial des relations entre l'ACP et l'UE. L'ACP

quant à elle insiste sur l'aspect essentiel de la dimension du développement, qui doit être abordé à part.

Pourquoi si peu de progrès?

De nombreuses voix se sont élevées pour exprimer des inquiétudes face à la lenteur de ces négociations. Dans la Phase I (pan-ACP), aucune question de fond n'a été discutée, et la Phase II – négociations au niveau régional – devrait commencer en septembre avec les régions de l'ACP qui sont prêtes. Certains affirment que la Phase I n'avait jamais pour but d'aborder des discussions de fond et constituait un moyen pour certains membres de l'ACP de "gagner" du temps pour se préparer aux négociations régionales détaillées. D'autres assurent qu'il est utile d'attendre l'issue des négociations à l'OMC qui pourraient fournir les lignes directrices pour les négociations des APE, en particulier s'agissant du traitement spécial et différencié pour les pays en développement. La CE avait plaidé dès le début contre une première phase matérielle au niveau de l'ensemble de l'ACP et a clairement exprimé son désir d'engager les négociations avec les régions de l'ACP dans les plus brefs délais.

La lenteur des progrès peut également être attribuée en partie à l'absence de capacités et d'expérience de nombreux pays ACP en matière de négociations commerciales. Pour la première fois, le groupe ACP doit définir une stratégie commerciale commune concernant l'accès réciproque aux marchés. Cela signifie que l'enjeu est indéniablement plus important que dans le passé où l'ACP défendait essentiellement les préférences non réciproques dont elle jouissait déjà. S'il s'avère complexe et difficile de parvenir à un consensus sur une stratégie commerciale au sein de l'UE, le faire avec 77 pays en développement est un véritable défi qui ne manquera pas de prendre du temps. Dans certains pays ACP, la politique commerciale n'est pas encore devenue une priorité. Dans beaucoup d'autres, elle est en train de le devenir, de sorte que les capacités se renforcent et que les processus consistant à identifier les objectifs nationaux et régionaux de commerce et de développement sont en cours. Un tel processus de bas en haut prend toutefois du temps. Au sein de l'ACP, de plus en plus de pays reconnaissent que lorsque les négociations régionales de la Phase II commenceront en septembre 2003, les débats au niveau de l'ensemble de l'ACP pourraient devenir plus utiles. Au fur et à mesure que les régions commenceront des négociations détaillées, on pourrait voir apparaître clairement les questions qui devront être négociées au niveau de l'ensemble de l'ACP, après quoi l'ACP pourrait être plus désireuse d'investir dans des discussions approfondies et dans un travail analytique au niveau pan-ACP. Dans ce cas, la Phase I pourrait encore gagner en importance au cours des négociations.

Dans l'intervalle, les régions se préparent

Différentes régions de l'ACP ont entrepris des études d'impact de ces Accords de partenariat économique éventuels avec l'UE. Ces études ont pour objectif de fournir une appréciation préliminaire de l'impact des APE sur le tissu économique de l'ACP, un cadre de scénarios d'ajustements de politique économique et commerciale ainsi qu'une analyse de la compatibilité des APE avec les politiques commerciales nationales et régionales. Une série de réunions d'experts commerciaux est prévue d'ici septembre, dans les Caraïbes, en Afrique de l'Est et australe (COMESA/SADC), dans le Pacifique et en Afrique de l'Ouest (ECOWAS). Ces séminaires étudieront les progrès de la Phase I et essayeront de définir les stratégies

régionales pour le reste des négociations. Les recommandations résultantes seront soumises aux fonctionnaires et aux Ministres.

Etude d'impact des APE sur le développement durable²

Outre les études d'impact régionales, la CE a commandé une étude d'impact sur le développement durable (SIA). Une SIA est un processus entrepris au cours d'une négociation commerciale afin d'identifier les impacts économiques, sociaux et environnementaux de l'accord envisagé. Une SIA devrait contribuer à intégrer la durabilité dans la politique commerciale et est sensée fournir des lignes directrices pour la conception de mesures d'accompagnement éventuelles, dont la sphère d'activité peut dépasser le domaine commercial (politique interne, renforcement des capacités, réglementation internationale). Pour les négociations commerciales ACP-UE, la SIA a commencé en septembre 2002, avec une SIA globale préliminaire de toute la région ACP et deux SIA régionales pilotes pour l'Afrique de l'Ouest et les Caraïbes.

Questions financières

Au cours des négociations, les pays ACP ont insisté sur la nécessité de surmonter les contraintes liées à l'offre afin de permettre à leurs pays de profiter réellement des avantages de la libéralisation des échanges. C'est dans ce contexte que la DG Commerce négociera des APE avec les groupements régionaux, éventuellement en concédant des mesures de soutien transitoires afin de garantir que les contraintes liées à l'offre soient abordées. Cependant, ce sera EuropeAid, et les Etats membres de l'UE par le biais du Comité FED, qui devront tenir ces engagements sous forme de projets. Malheureusement, les expériences passées faites en matière d'aide de l'UE ne sont pas de bon augure pour l'avenir, ce qui fait craindre à l'ACP que les engagements ne se traduisent pas en un soutien réel. Il existe d'innombrables exemples de retards bureaucratiques dans l'approbation et la mise en œuvre de projets, soit par non respect des procédures de la part de l'ACP, soit en raison de la structure décisionnelle de l'UE. La réforme des procédures FED en cours est donc une question clef que les acteurs de l'ACP devraient suivre de près – et où ils devraient intervenir dans la mesure du possible – puisque ce seront eux qui devront travailler avec un FED réformé au titre des APE.

Et maintenant?

Des discussions portant sur les APE au niveau de l'ensemble de l'ACP à Bruxelles et des entretiens de préparation au niveau régional se poursuivront d'ici le mois d'août. Les Ministres des Affaires étrangères de l'ACP et de l'UE se rencontreront à Bruxelles en mai. Les Ministres ACP se réuniront avant la réunion mixte et se concentreront clairement sur l'état d'avancement des APE et la manière d'aborder le passage aux discussions de la Phase II au niveau régional. En outre, les Ministres du Commerce de l'ACP se réuniront à nouveau début juillet pour préparer la 5^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC qui doit se tenir à Cancun en septembre. Une deuxième série de négociations ministérielles mixtes ACP-UE portant sur les APE pourrait avoir lieu avant septembre.

NOTES

¹ Voir: <http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/acp/epas.htm>.

² Plus d'info sur <http://www.sia-acp.org>

Suite de la page 5

currence d'exportateurs bien plus efficaces et compétitifs. De même, les propositions relatives à l'administration des contingents tarifaires, visant notamment à ce que seuls les fournitures NPF soient créditées comme des importations au titre des engagements aux contingents tarifaires⁷, ne serait pas à l'avantage des pays ACP qui bénéficient de tels contingents.

La proposition Harbinson comporte néanmoins plusieurs aspects positifs, notamment les concepts figurant au paragraphe 16 et relatifs au maintien des marges de préférence et aux autres modalités et conditions des arrangements préférentiels. De fait, c'est la première fois que les préférences reçoivent un tel traitement conceptuel dans cette enceinte multilatérale. De même, l'annexe relative à l'administration des taux tarifaires occasions offertes par les négociations sur les modalités de suivi qui préluideront à la réunion ministérielle de Cancun. En particulier, ces pays devraient se concentrer notamment sur des consultations techniques portant sur des questions particulièrement pertinentes pour l'ACP. Parmi celles-ci figurent entre autres: les formules tarifaires, les produits spéciaux, l'introduction d'une sauvegarde spéciale pour les pays en développement, les préférences, ainsi qu'une souplesse supplémentaire pour les groupes vulnérables au titre du paragraphe 57. Ces deux derniers points en particulier sont critiqués pour l'ACP.

NOTES

¹ Alex Werth est Administrateur du programme pour l'agriculture, ICTSD

² Voir Projet de directives ACP pour les négociations d'Accords de partenariat économique, paragraphe 35.

³ Alors que des pays tels que les Etats-Unis, l'Australie, l'Afrique du Sud, le Brésil et la Thaïlande veulent ramener tous les tarifs douaniers agricoles à 25% max., des Membres tels que l'UE, d'autres pays européens, le Japon et la plupart des pays ACP proposent de réduire les tarifs de 36% en moyenne, mais avec une réduction minimale de 15 % par ligne tarifaire.

⁴ Les grands exportateurs, développés ou en développement, sont très inquiets de cette approche, qui bénéficie du soutien de la plupart des pays développés. Les premiers défendent des disciplines strictes concernant les produits spéciaux, alors que les derniers réclament une souplesse maximale et l'auto-déclaration. Des pays ACP semblent eux aussi favorables à l'utilisation large des produits spéciaux.

⁵ L'expression "autres mesures" semble assez vague, mais pourrait être interprétée à la lumière de l'article 36(4) de l'Accord de Cotonou.

⁶ Il était initialement prévu dans H1 que les pays en développement puissent recourir au mécanisme spécial de sauvegarde déjà existant (Accord sur l'agriculture, article 5), mais uniquement pour les produits spéciaux. Ce lien a toutefois été retiré de la proposition H 1½. En outre, celle-ci ne précise pas si une nouvelle sauvegarde spéciale pour les pays en développement irait dans le droit fil du mécanisme de sauvegarde actuel au titre de l'article 5, ou si une approche différente serait adoptée.

⁷ Harbinson 1½, Annexe 1 2(f).

Rédaction:

Christophe Bellmann: ICTSD
Sanoussi Bilal: ECDPM – ODI



Centre international pour le commerce et le développement durable

Tél : + 41 22 917 84 92

E-mail : cbellmann@ictsd.ch

Web : www.ictsd.org



Centre européen de gestion des politiques de développement

Tél : + 31 43 350 29 00

E-mail: tmi@ecdpm.org

Web: www.ecdpm.org



Overseas Development Institute

Tel: + 44 20 7922 0300

E-mail: tmi@ecdpm.org

Web: www.odi.org.uk

Cette publication bi-mensuelle est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Royaume uni (DFID) et de la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC).

Eclairage sur les négociations commerciales© ISSN 1726-1511

Calendrier

OMC		ACP-UE	
5-7 mai	Groupe de négociation sur les règles	mai	2 ^{ème} session de négociations ministérielles ACP-UE sur les APE - date à fixer
8-9 mai	Comité sur les négociations commerciales	8-9 mai	Réunion des ordonnateurs nationaux et régionaux - date à confirmer
12-16 mai	Réunion sur les services	12 mai	Comités ministériels: commerce, sucre, banane, et développement de la coopération financière
13 mai	Groupe de travail sur le commerce et le transfert de technologie	12 mai	10 ^{ème} réunion du comité ministériel ACP sur le commerce et 5 ^{ème} réunion du CMCM ACP-UE
15-16 mai	Conseil général	14-15 mai	77 ^{ème} session du conseil des ministres ACP
16 mai	Comité de direction sur le cadre d'intégration	15-16 mai	28 ^{ème} session du conseil des ministres ACP-CE
19 mai	Organe de règlement des différends	16 mai	Réunion ministérielle informelle du conseil des ministres ACP-UE sur la politique régionale - Chalkidiki, Grèce
19 mai	Session spéciale du conseil du commerce des services	19 mai	Conseil des affaires générales européennes et des relations extérieures
20-21 mai	Session spéciale de l'organe de règlement des différends	mai / juin	Rapports finaux de la commission européenne sur l'étude d'impact sur le développement durable (SIA) sur les APE
21 mai	Sous-comité sur les pays les moins avancés	2-3 juin	Réunion des experts juristes des Etats membres sur la révision de l'Accord de Georgetown
22 mai	Session spéciale du conseil du commerce des services		
23 mai	Session spéciale de l'organe de règlement des différends		
26-28 mai	Groupe de négociations sur l'accès aux marchés		
26-28 mai	Organe de supervision des textiles		
26-27 mai	Groupe de travail sur les relations entre le commerce et la politique de concurrence		
2-3 juin	Conseil du commerce des biens - aides au commerce		
3 juin	Conseil du commerce des biens		
3-5 juin	Conseil des aspects de droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC)		
5-6 juin	Groupe de travail sur le commerce, la dette et la finance		
10-12 juin	Groupe de travail sur les relations entre le commerce et l'investissement		
12-13 juin	Comité sur les négociations commerciales		
16-18 juin	Symposium public "les défis à relever d'ici à Cancun"		
16 juin	Organe d'examen de la politique commerciale - Maroc		
18-20 juin	Groupe de négociations sur les règles		
18-20 juin	Organe d'examen de la politique commerciale - Maroc		
19 juin	Symposium sur les marchés publics		

Secrétariat ACP : Tél : +(32 2) 743 06 00, Fax : 735 55 73,
e-mail : info@acpsec.org, Internet : www.acpsec.org

Publications

Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything but Arms By Paul Brenton, World Bank Policy Research Working Paper No. 3018, 4 April 2003.

Multilateral vs. Bilateral Investment Negotiations - Where can Developing Countries make Themselves Heard? By Hilda Fridh and Olivia Jensen. CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment, 2002. To access the paper, visit: www.cuts.org/9-2002.pdf.

Council Regulation (EC) No 2286/2002 of 10 December 2002 on the arrangements applicable to agricultural products and goods resulting from the processing of agricultural products originating in the African, Caribbean and Pacific States (ACP States) and repealing Regulation (EC) No 1706/98

Preparing for the Inevitable? The African, Caribbean and Pacific Countries and Trade Negotiations with the EU By Stefan Szepesi, Final Thesis Maastricht University, April 2003

Developing Countries: Victims or Participants - Their Changing Role in International Negotiations by Sheila Page, Overseas Development Institute, 2003.

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