



David et Goliath : argumentaire contre les Accords de Partenariat Economique (APE) entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP)

Jacques Berthelot (berthelot@ensat.fr), Solidarité (<http://solidarite.asso.fr>)

19 décembre 2006

PLAN

- 1 – La quasi unanimité des critiques substantielles contre les APE
 - 2 – L'OMC n'impose pas la réciprocité commerciale prévue pour les APE
 - 3 – Les arguments des pays ACP pour reporter la signature et rallonger la mise en œuvre des APE
 - 4 – L'Accord de Cotonou n'oblige pas l'UE à réduire son dumping
 - 5 – L'UE est mal placée pour affirmer que les APE sont imposées par les règles de l'OMC
- Conclusion – Les pays ACP doivent adopter une attitude offensive vis-à-vis de l'UE

Résumé

L'Union européenne (UE) s'abrite derrière les soi-disant contraintes de l'OMC pour imposer aux pays les plus pauvres de la planète, les pays ACP où l'Afrique sub-saharienne représente 94% de la population, le remède de cheval d'un libre-échange bilatéral sous prétexte que les préférences commerciales non réciproques dont ils ont bénéficié depuis 34 ans ne les ont pas empêchés de voir leur niveau de vie baisser. En réalité de nombreuses dispositions de l'OMC et une interprétation plus fine de celles prétendues les plus rigoureuses ainsi que de la jurisprudence de son Organe de règlement des différends permettraient de maintenir ces préférences non réciproques, s'agissant des pays les plus pauvres, y compris la plupart de ceux non classés comme PMA.

Malgré les conclusions pour le moins hésitantes de la plupart des évaluations sur l'impact global des APE, car financées essentiellement par l'UE, il s'avère que les pays ACP ont intérêt, s'ils ne peuvent obtenir le feu vert de l'OMC pour maintenir les préférences non réciproques avec l'UE, à opter pour le SPG (système des préférences généralisées) et TSA (Tout sauf les armes).

Si les pays ACP devaient malgré tout accepter les APE, ils disposent de larges marges de manoeuvre pour en reporter la signature et pour étendre la durée de leur mise en œuvre.

Surtout le David des pays ACP dispose d'une puissante fronde pour faire plier le Goliath UE. En effet non seulement l'Accord de Cotonou n'oblige pas l'UE à réduire son dumping et n'a pas prévu de clause de sauvegarde pour les pays ACP, mais surtout l'UE triche effrontément avec les règles de l'OMC, ce qui lui permet de pratiquer un dumping massif extrêmement dommageable aux pays ACP. Poursuivre l'UE à l'OMC contre ces violations des règles et de la jurisprudence récente de l'OMC sur l'effet de dumping des subventions internes bénéficiant aux exportations agricoles de l'UE interdirait à celle-ci d'exporter, faute de rentabilité pour ses producteurs, et limiterait du même coup l'intérêt pour l'UE d'imposer les APE aux pays ACP.

I – La quasi unanimité des critiques substantielles contre les APE

➤ **La Commission européenne justifie les APE avec un raisonnement par l'absurde** : puisque les accords commerciaux préférentiels de la Convention de Lomé n'ont pas empêché les pays ACP de s'appauvrir, leur administrer le remède de cheval d'une exposition de plein fouet au libre-échange avec leur principal partenaire commercial déclenchera nécessairement une réaction salutaire qui accroîtra fortement leur compétitivité : *"La coopération commerciale passée ACP-UE, qui a en premier lieu été bâtie sur ces préférences commerciales non réciproques, n'a pas produit les résultats espérés. Bien qu'elle ait accordé un accès à droits nuls à pratiquement tous les produits, cela n'a pas empêché la marginalisation accrue des pays ACP dans le commerce mondial (durant la période d'application des Conventions de Lomé successives la part des pays ACP dans les exportations mondiales est tombée de 3,4 % à 1,1 %), ni n'a empêché la part des pays ACP dans les importations totales de l'UE de baisser... de 6,7 % en 1976 à 2,8 % en 1999, ni la part des pays ACP dans les investissements directs de l'UE de tomber encore plus bas (de 2,8 % en 1996 à 1,7 % en 1999)... Les préférences commerciales peuvent conférer une marge de compétitivité mais elles ne génèrent pas des échanges automatiquement... C'est pourquoi une approche plus globale est requise... Les Accords de Partenariat Economique sont un instrument pour réaliser ces objectifs... en enlevant progressivement toutes les barrières aux échanges entre l'UE et les groupements de pays ACP et en renforçant la coopération dans tous les domaines relevant des échanges"*¹. C'est un raisonnement aussi absurde que celui qui consisterait pour un éleveur de poulets à ouvrir la porte du poulailler pour que les renards puissent éprouver la capacité de résistance des poulets.

➤ **En fait les dispositions de l'Accord de Cotonou sont profondément contradictoires**

- *"Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale"* (article 1^{er}).
- *"Le but ultime de la coopération économique et commerciale est de permettre aux États ACP de participer pleinement au commerce international... facilitant ainsi leur transition vers l'économie mondiale libéralisée"* (article 34).
- *"La coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des États ACP, considérant que l'intégration régionale est un instrument clé de leur intégration dans l'économie mondiale"* (article 35).
- Est ainsi posé le postulat que le développement durable et l'élimination de la pauvreté dans les pays ACP impliquent une intégration accrue au marché mondial. Malgré l'accroissement de la pauvreté et de la faim, ce n'est pas au système commercial international et à l'UE d'adapter leurs règles à la situation des pays ACP mais c'est à ceux-ci de s'adapter coûte que coûte à l'inéluctable libéralisation.
- L'APE prétend à la fois : a) être compatible avec les règles de l'OMC, notamment le traitement spécial et différencié (TSD) à accorder à tous les Etats ACP et celui, supérieur, à accorder à ceux qui sont des PMA; et b) promouvoir l'intégration régionale réelle des pays ACP.
- En fait la formule *"considérant que l'intégration régionale est un instrument clé de leur intégration dans l'économie mondiale"* n'impose pas l'interprétation exclusive que cela interdit une protection douanière supérieure des groupements régionaux d'ACP vis-à-vis du reste du monde, *"l'intégration dans l'économie mondiale"* devant s'entendre comme le niveau d'intégration commerciale compatible avec une réelle intégration régionale apte à promouvoir un développement à long terme qui est posée comme préalable par l'UE. La CNUCED partage cette vision : *"Appliquer une certaine protection temporaire n'implique pas d'adopter une stratégie "anti-commerce", mais doit plutôt être considéré comme un élément clé d'une politique visant à une "intégration commerciale stratégique"*². Encore que l'on ne sache pas vraiment bien si le but ultime de l'UE n'est pas plutôt l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale comme l'affirme l'article 34, l'intégration

¹ European Commission, *Regional integration and Trade*
http://www.europe-cares.org/africa/partnership_next_en.html

² UNCTAD, *Trade and Development Report, 2006. Global partnership and national policies for development*, 2006.

régionale n'étant qu'une étape, dans l'optique visée par la Banque mondiale et le FMI de les obliger à abaisser parallèlement leurs droits NPF (droit non préférentiel dit de la nation la plus favorisée) vis-à-vis des pays autres que l'UE (voir plus bas).

○ L'affirmation qu'une insertion accrue des pays ACP au marché mondial – c'est-à-dire principalement de l'Afrique sub-saharienne (ASS) puisqu'elle concentre 94% de la population des pays ACP dans 4 APE sur 6 – est une condition essentielle du développement est démentie par les faits.

✓ Sous prétexte que la part des échanges de l'ASS dans le total mondial a baissé de 2% en 1990 à 1,6% en 2004, on en déduit qu'elle n'est pas assez insérée dans le marché mondial, ce qui est une contre-vérité puisque la part de ses échanges dans le PIB était en 2003 de 52,7% contre 41,5% en moyenne mondiale³.

✓ Ces taux allaient de 19% aux EU à 19,9% au Japon, 24,1% en Asie du Sud, 30% dans la zone euro⁴, 34,9% dans les pays à bas revenu, 38,3% dans les PED à haut revenu, 38,7% au Royaume-Uni, 42,2% en Amérique latine, 50,4% au Moyen Orient et Afrique du Nord. Parmi les plus insérés, il y a des pays émergents (70,5% en Asie de l'Est et Pacifique) et des pays très pauvres (62,9% dans les pays pauvres lourdement endettés).

✓ Globalement, la richesse des pays est donc inversement proportionnelle à leur insertion dans le commerce mondial, l'Asie de l'Est et du Pacifique et l'Asie du Sud (qui s'explique pour celle-ci par l'importance de ses marchés intérieurs, en particulier en Inde) étant deux exceptions inverses notables.

○ La coexistence au sein des pays ACP, par exemple de la CEDEAO, de 12 PMA non astreints à ouvrir leur marché aux exportations de l'UE au titre de TSA et de 3 autres obligés de le faire au titre de l'APE avec l'UE rendrait quasiment impossible l'intégration régionale, s'il n'y a pas de tarif extérieur commun (TEC) unique et si celui-ci n'est pas suffisamment protecteur, notamment pour les produits alimentaires. Maintenir deux tarifs paralyserait les échanges internes et ferait voler l'intégration en éclat – les PMA étant obligés de se protéger contre la réexportation des produits de l'UE entrés à droits nuls dans les 3 pays non PMA –, alourdirait infiniment les coûts de contrôle des règles d'origine et donnerait lieu à d'énormes fraudes. Ces coûts s'ajouteraient à la perte de recettes douanières suite à la mise en place du TEC, particulièrement pour le Nigeria.

➤ **La plupart des évaluations des APE sont ambiguës, car essentiellement financées par l'UE**

○ Tout en soulignant leurs effets négatifs sur les agriculteurs, les recettes fiscales, la hausse du chômage, la baisse des revenus, la déstabilisation politique,

○ elles concluent pratiquement toutes que "*les consommateurs dans les pays africains seront les principaux bénéficiaires des APE*"⁵ et que les mesures d'accompagnement permises par l'aide financière de l'UE devraient atténuer les effets négatifs.

○ Pour être plus concret on se limitera aux évaluations portant sur l'Afrique de l'Ouest :

✓ Sobia – synthèse d'évaluations sur la CEDEAO ou l'UEMOA, ou sur certains pays (Côte d'Ivoire, Nigéria, Sénégal) soulignant les pertes de recettes fiscales avoisinant 15% dans la plupart des pays⁶.

✓ Le Ministère de l'agriculture de Guinée, aux appréciations contradictoires : "*Pour l'Etat une perte de... 40% des recettes fiscales sur les importations alimentaires ou 4 % des recettes publiques... L'APE... devrait augmenter au moins à Conakry le pouvoir d'achat des ménages : + 3,11 % pour les pauvres et + 2,7 % pour les ménages moyens*"⁷.

³

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20535285~menuPK:1192694~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>

⁴ <http://www.ecb.int/press/key/date/2006/html/sp060331.fr.html>

⁵ Commission Economique pour l'Afrique, *Déclaration finale de la réunion ad hoc du groupe d'experts sur les questions de commerce et de l'OMC en Afrique centrale*, Pointe-Noire, 2004.

⁶ Aissata Sobia, *Revue de la littérature sur les études d'impacts de l'Accord de partenariat économique (APE) sur les économies des pays membres de la CEDEAO*, CERES, Abidjan, 2005.

⁷ Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des eaux et forêts de la Guinée, *Impact des mesures tarifaires sur l'agriculture et l'agro-alimentaire guinéens, Rapport final*, 2005.

✓ PCI International Consulting sur le Burkina Faso est aussi très contradictoire : *"L'application du TEC et de la TVA de porte a eu pour effet de réduire les écarts entre les taux de taxation des différentes catégories de biens importés. Cette baisse n'a pas été répercutée aux ...consommateurs du fait de l'entente des commerçants... La crainte dans le cadre des APE est qu'il n'y ait pas de baisse de prix pour relancer la consommation"*⁸. Il conclut néanmoins : *"En définitive, les effets négatifs d'un APE semblent de loin supérieurs aux effets bénéfiques pour un pays comme le Burkina, si des appuis aux ajustements ne sont pas opérés"*.

✓ PricewaterhouseCoopers et al. a évalué l'impact de l'APE sur les filières agricoles d'Afrique de l'Ouest :

▪ *"La population rurale est plus pauvre que la population urbaine, donc... une pleine libéralisation accroîtra probablement la pauvreté en zones rurales et accroîtra les inégalités. Mais...la population urbaine croît plus vite que la population rurale et la pauvreté augmente en zones urbaines. Si les urbains pauvres deviennent plus nombreux que les ruraux pauvres la pleine libéralisation améliorera la sécurité alimentaire, en fournissant une alimentation à bon marché aux consommateurs urbains"*⁹. La Banque mondiale et le FMI doivent se réjouir de cette analyse.

▪ Mais cet avantage relatif des consommateurs urbains pauvres ne se produirait évidemment qu'à court terme car, s'il n'y a pas de développement agricole dans des pays où les agriculteurs constituent les 2/3 de la population, il n'y aura pas de développement global et avec quoi alors les consommateurs urbains achèteront-ils ces aliments importés à bas prix?

• Mamadou Cissokho a d'ailleurs clairement répondu : *"La Banque mondiale dit... "le prix auquel vous faites le riz est trop cher...il faut permettre l'importation du riz". Mais si le riz est sur le marché à un centime et si les 300 000 familles ont perdu leur activité, donc leur revenu, que vont-elles acheter? Comment vont-elles vivre?"*¹⁰.

• Yahati Ghosh a bien expliqué le mécanisme : *"Ainsi, même quand les prix en baisse produisent des effets positifs sur les pauvres certaines années, les implications à moyen terme d'une telle exposition aux prix internationaux volatils peuvent être négatives pour les pauvres. Une sécurité alimentaire durable pour les pauvres des pays en développement nécessite d'assurer une relative stabilité du rapport entre le pouvoir d'achat et les prix alimentaires, ce qui signifie que, même dans les zones rurales, ce n'est pas tant le prix absolu de la nourriture qui pose problème que le rapport entre son prix et les salaires et les emplois disponibles. L'erreur fondamentale faite par la plupart des théories des échanges qui évaluent les gains aux échanges en termes de bénéfices pour les consommateurs est que ce résultat est basé sur le plein emploi. En absence de plein emploi, il est impossible de penser aux consommateurs comme des entités indépendantes dont les revenus monétaires tombent du ciel comme la manne. Au contraire, les consommateurs ont besoin d'un pouvoir d'achat, ce qui signifie qu'ils ont besoin de revenus salariaux ou d'accéder à d'autres moyens d'existence qui les autoriseront à acheter. Cela signifie que le libre échange qui génère des prix alimentaires plus bas n'apporte pas toujours des avantages incontestables aux pauvres. Si le même libre échange qui donne accès à une alimentation moins chère génère aussi du chômage et la perte des moyens d'existence dans les zones rurales, et donc réduit le pouvoir d'achat des pauvres, alors il est clair que les effets de tels échanges sur les pauvres peuvent être pervers"*¹¹.

▪ D'autant que rien ne dit que les prix mondiaux resteront bas et tout indique au contraire qu'ils seront très volatils, donc très élevés certaines années où les pays pauvres qui auront libéralisé leur agriculture seront réduits à la famine. C'est la conclusion de l'analyse de Jean-Marc Boussard et al. pour qui *"du fait de la libéralisation, les prix deviennent de plus en plus volatils"*¹².

⁸ P.C.I. International Consulting, *Préparation d'un Accord de Partenariat Economique Union Européenne - Afrique de l'Ouest - Volume 1 : Diagnostics, Impacts et Recommandations pour le Burkina Faso*, éd. Secrétariat ACP - Unité de Gestion des APE, Mars 2005, 126 p.

⁹ PricewaterhouseCoopers et al., *Sustainability Impact Assessment of the EU-ACP Economic Partnership Agreements, Phase Two, Final Report*, 2005.

¹⁰ Mamadou Cissokho, *Discours au Congrès de la Coordination Rurale*, Caen, 28 novembre 2002.

¹¹ Jayati Ghosh, *Trade Liberalization in Agriculture: An Examination of Impact and Policy Strategies with Special Reference to India*, Human Development Report Office, Occasional paper, 2005/12. http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2005/HDR2005_Ghosh_Jayati_12.pdf

¹² J.-M. Boussard, F. Gérard & M.-G. Picketty, *Libéraliser l'agriculture mondiale? Théories, modèles et réalités*, CIRAD, 2005.

✓ Une autre conclusion fréquente, notamment de PricewaterhouseCoopers, est que les APE vont faciliter l'intégration régionale, sous-entendu parce que l'aide financière de l'UE est conditionnée à l'adoption des APE et que les pays d'Afrique de l'Ouest n'ont pas la volonté de la promouvoir eux-mêmes.

✓ Selon la synthèse des impacts de l'APE d'Afrique de l'Ouest établie par le GRET et la Plateforme en décembre 2005, *"Le scénario de libéralisation privilégié par les auteurs repose sur une libéralisation asymétrique et une augmentation du TEC pour les produits les plus sensibles. La plupart des biens agricoles et agroalimentaires susceptibles d'être concurrencés par des importations européennes devraient ainsi être exclus de la libéralisation. La limite de 20% des flux semble acceptable, car elle permet une protection des produits sensibles ou stratégiques et est compatible avec l'article XXIV du GATT. La possibilité d'appliquer ce TEC remanié est souhaitée majoritairement jusqu'à la fin de la mise en oeuvre de l'APE, c'est-à-dire 2020 pour tenir compte du différentiel de niveau de développement des deux zones. A l'issue de cette période, la compétitivité du secteur agricole ouest-africain sera évaluée et en fonction des conclusions une libéralisation plus complète pourra être envisagée. Cependant les auteurs soulignent tous que le volet développement de l'APE, c'est-à-dire l'appui par l'UE du processus d'intégration et de renforcement de capacité de la région, doit être conséquent et qu'il est une des conditions pour que l'APE atteigne ses objectifs de développement durable"*¹³. Sous condition d'une aide financière accrue de l'UE cette étude admet donc qu'une ouverture de l'Afrique de l'Ouest à 80% des exportations de l'UE suffit pour mettre à l'abri ses produits sensibles, en oubliant qu'il n'y a pas que des produits agricoles, et qu'une période de 12 ans suffit aussi avant d'envisager une libéralisation à plus de 80%.

✓ Cette conclusion reflète le point de vue de la Commission européenne : *"Bruxelles a rejeté une clause de révision proposée par les Etats africains leur permettant de geler la libéralisation après 10 ans si les promesses d'aides de l'UE ne sont pas tenues. "Si nous ne sommes pas contre des clauses de révision bien définies, nous estimons qu'elles doivent être limitées dans leur champ et viser principalement à accélérer ou étendre la libéralisation" ont ajouté les négociateurs de la Commission, ajoutant que l'ouverture du marché ne doit pas être liée à des "objectifs de développement non définis. Cela pourrait vider l'accord de son sens"*¹⁴.

✓ Pourtant la Commission de l'UE a avancé des proportions de libéralisation des échanges allant de 67 à 83% selon les régions africaines (Maerten, C. 2005.). Et le ROPPA a proposé de limiter l'ouverture de l'Afrique de l'Ouest à 50%, *"ce qui conduirait à un taux de libéralisation de l'ensemble du commerce de 72%. Dans ce cas, les marges de manoeuvre de l'Afrique de l'Ouest deviennent plus importantes. Elles permettent d'exclure du processus d'ouverture de son marché à la fois les produits alimentaires et d'autres produits jugés sensibles. Ce peut être le cas de produits agricoles non alimentaires ou d'un certain nombre de produits industriels, notamment de l'industrie textile et des industries d'amont et d'aval de la production agricole"*¹⁵. Il apparaît également que *"les conditions de cette asymétrie d'ouverture restent ouvertes (Stevens, C., Kennan, J, 2005) et, de l'avis même de la Commission UE (DG Commerce), il conviendrait d'oublier ce parallèle malheureux avec l'Accord Afrique du Sud. Comme cela a été souligné précédemment il existe d'autres précédents (infra, 1.3), notamment avec les accords d'association entre l'UE et les pays méditerranéens, qui n'imposent pas de seuils à la réciprocité"*¹⁶.

¹³ Benoit Fauchaux, Bénédicte Hermelin, Julieta Medina, *Impacts de l'Accord de Partenariat Economique Afrique de l'Ouest*, Note synthétique, GRET, Plateforme, République française, Décembre 2005, www.gret.org/ressource/pdf/07670.pdf.

¹⁴ Andrew Bounds, *Brussels rejects moves to link trade with aid*, The Financial Times, 28 November 2006 http://www.ft.com/cms/s/8627e69e-7e85-11db-84bb-0000779e2340,dwp_uuid=70662e7c-3027-11da-ba9f-00000e2511c8.html

¹⁵ Jacques Gallezot, *Les enjeux et les marges de manoeuvre de la CEDEAO face aux défis des négociations agricoles*, ROPPA, juillet 2006.

¹⁶ Jacques Gallezot, *Pour un développement durable en Afrique de l'Ouest: la souveraineté alimentaire*, ROPPA, Forum sur la souveraineté alimentaire, Niamey, 7-10 novembre 2006, http://www.roppa.info/IMG/pdf/Gallezot_-_Souverainete_alimentaire_et_developpement_durable.pdf

- D'autres analyses sont cependant plus critiques :
 - ✓ Abdou rapporte que l'atelier régional des 20-22 septembre 2005 sur l'APE UE-CEDEAO a conclu que : "*La signature d'un APE présente plus de risques pour les économies de la zone que des opportunités... Le volet développement de l'accord n'est pas clarifié, notamment les objectifs du 5ème groupe de négociation qui sera chargé du volet agricole... La nécessité d'une meilleure intégration des marchés de la zone avant toute mise en oeuvre de l'APE*"¹⁷.
 - ✓ Surtout les organisations paysannes ont clairement souligné les énormes risques de l'APE pour les paysanneries africaines, déjà non compétitives.
 - Pour Ndao, "*Afin d'éviter la disparition des producteurs africains, les organisations paysannes préconisent... la réhabilitation d'autres outils qui ont montré leur efficacité tels que les contingents à l'importation et les prélèvements variables*"¹⁸.
 - La Convention du ROPPA (Réseau des Organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest) s'est engagée le 2 avril 2006 à "*mobiliser le ROPPA pour faire connaître aux Etats le désaccord des OPPA avec les APE et leur vive inquiétude quant aux menaces réelles que la conclusion de tels accords pourrait avoir sur l'avenir de 15 millions de familles rurales de l'Afrique de l'Ouest*"¹⁹.
 - Les représentants des organisations paysannes des 3 régions ACP – le ROPPA, l'EAFB (East African Farmer's Federation) et la WINFA (Windward Island Farmers Association) – ont déclaré le 19 juin 2006 à Vienne : "*Pour les organisations paysannes, il est urgent de développer et d'argumenter des alternatives au schéma de libéralisation dogmatique conçu actuellement par les négociateurs des APE. Les marges de manœuvres sont bien réelles, y compris vis-à-vis de l'OMC, tant sur les délais de constitution des APE que sur les asymétries des échanges entre les ACP et l'UE. Une partie très large du secteur agricole pourrait bénéficier d'une protection temporaire, voire permanente. Elle est justifiée par les études d'impacts qui ont été développées dans le contexte des négociations des APE*"²⁰.
- Les APE sont si absurdes que les pays ACP n'ont cessé de les dénoncer depuis le début du processus de négociation en 2002 et leurs critiques se sont renforcées récemment²¹, de même que celles de la société civile²², en dépit du fait que l'UE a essayé "d'acheter" leur accord avec la carotte de son aide financière.

➤ **Opter pour l'alternative SPG + TSA serait bien préférable aux APE pour les pays ACP**

Romain Perez de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA) a comparé l'impact des APE selon deux taux d'ouverture des pays ACP aux exportations de l'UE et avec des alternatives aux APE, en utilisant une approche d'équilibre général (la dernière version 6.0 de 2005 du GTAP), contrairement à la plupart des évaluations des APE ayant utilisé des modèles d'équilibre partiel²³.

- Avec les APE asymétriques standard (où les pays ACP éliminent 80% de leurs droits de douane sur les exportations de l'UE alors que l'UE élimine 100% des siens sur les exportations des pays ACP), les pays ACP d'ASS subiraient une baisse de 1,4% de leur PIB (dont une baisse de la production industrielle de 1,8%), une baisse des recettes budgétaires de 1% du PIB, une hausse du

¹⁷ Abdou, M. S. (Ministère du développement agricole de la République du Niger), *Rapport de mission de l'Atelier régional sur l'Accord de partenariat économique CEDEAO – UE*, Ouagadougou, 2005.

¹⁸ Babacar Ndao, *Impacts d'un APE sur l'Agriculture dans le cadre des négociations commerciales de l'Accord de Cotonou et de l'OMC*, CESAG, 2004.

¹⁹ ROPPA, *Résolution finale de la 4^e Convention ordinaire*, St-Louis, Sénégal, 30 mars au 2 avril 2006, http://www.roppa.info/article.php3?id_article=52

²⁰ *Accords de Partenariat Economique : les Agriculteurs vous parlent*, 22-06-2006 http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=5103

²¹ Martin Khor, *Trade: Leading Ministers of ACP states criticize EPA process*, SUNS #6122 Wednesday 18 October 2006.

²² Malick Ndaw, *Accords de libre-échange entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest : les organisations de la société civile avertissent*, Sud-Quotidien, 27-09-06, http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=6252

²³ Romain Perez, *Are the Economic Partnership agreements a First-best Optimum for the African Caribbean Pacific Countries?* Journal of World Trade, 40(6): 999-1019, 2006.

déficit commercial de 1,1 milliard de \$ et une perte de bien-être de 0,9 milliard de \$ tandis que l'UE bénéficierait d'un gain de bien-être de 1,7 milliard de \$.

- Dans le second scénario où les pays ACP n'élimineraient que 50% de leurs droits de douane sur les exportations de l'UE (qui éliminerait toujours 100% des siens sur les exportations des pays ACP), la baisse du PIB des pays ACP d'ASS est réduite à 0,4% (dont la baisse de la production industrielle de 1%), celle des revenus budgétaires est aussi de 0,4%, la déficit commercial tombe à 0,6 milliard de \$ et la perte de bien-être à 0,3 milliard de \$.

- Dans le troisième scénario, basé sur la totale élimination des droits de douane au sein de chaque groupement régional de pays ACP, les échanges régionaux sont rehaussés de 1,9 milliard de \$ en l'absence d'APE. Combiné avec le premier scénario (élimination de 80% des droits de douane sur les exportations de l'UE), les échanges régionaux sont réduits de 407 millions de \$ en dépit d'une pleine intégration régionale et la perte de bien-être dépasse le bénéfice de la pleine intégration régionale de 851 millions de \$. Combiné avec le second scénario (élimination de 50% des droits de douane des pays ACP sur les exportations de l'UE), les échanges régionaux sont encore réduits de 179 millions de \$ et la perte de bien-être dépasse les bénéfices de la pleine intégration régionale de 309 millions de \$. Ceci est le démenti le plus cinglant de l'affirmation de l'UE que les APE sont nécessaires pour promouvoir l'intégration régionale des pays ACP.

- Le scénario alternatif – où les pays ACP refusent de signer les APE et où les non PMA optent pour le SPG, les PMA bénéficiant de TSA ("Tout sauf les armes") – conduit à une amélioration par rapport aux 3 premiers scénarios. La balance des paiements courants des pays ACP augmente de 0,2 milliard de \$ parce que, si leurs exportations vers l'UE chutent de 0,9 milliard de \$, celles vers le reste du monde augmentent de 0,8 milliard de \$ et ils réduisent leurs importations, notamment en produits industriels: *"Plus protectrice pour les industries de base des pays ACP, l'option SGP est aussi plus favorable en termes d'intégration régionale et de sauvegarde des ressources budgétaires. Les échanges régionaux augmentent légèrement avec cette option alors qu'ils subissaient une chute sévère avec les propositions d'APE. Dans le même temps, les gouvernements ACP continuent à percevoir leurs recettes douanières sur leurs importations de l'UE, et ne souffrent pas de déséquilibres externes. Même en termes de changements dans le PIB et le bien-être, l'option SGP semble préférable au moins pour les pays ACP d'ASS autres que la SADC et pour les pays du Pacifique. Pour le monde dans son ensemble, cette option est aussi la meilleure, puisque le bien-être mondial baisse de seulement 31 millions de \$ au lieu de 263 millions de \$ avec la première simulation"*.

- Le dernier scénario d'un SGP+, où les importations sans droits de douane de l'UE venant des pays ACP sont élargies à 250 lignes tarifaires sensibles pour l'UE, est de toute évidence la meilleure alternative: *"Abandonner les préférences de Cotonou pour le SGP+250 laisserait pratiquement inchangée la protection réelle dont bénéficient les exportateurs des pays ACP sur les marchés européens... Ce scénario donne les résultats les plus satisfaisants pour tous les sous-groupes de pays ACP en termes de bien-être, valeur du PIB, balances budgétaire et extérieure comme pour les échanges régionaux... L'impact sur le bien-être mondial de cette option est plus favorable que dans l'option des APE, en particulier pour les pays en développement, qui ne souffrent que d'une perte à peine détectable de 53 millions de \$... Il en résulte que cette option SGP+ conduit pratiquement à un statu quo dans les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP, et est moins coûteuse que l'option APE"*.

- Même si ces scénarios ne prennent pas en compte les règles d'origine, qui sont plus favorables aux pays ACP dans le régime des Conventions de Lomé-Cotonou que dans les régimes SGP ou TSA, la conclusion générale est que les pays ACP devraient opter pour SGP+TSA plutôt que pour les APE, a fortiori s'ils peuvent bénéficier d'un GSP+.

- Malheureusement *"La Commission de l'UE rejette le traitement spécial et différencié au sein des régions APE même en ce qui concerne les PMA. La Commission insiste sur "une seule ligne de départ", c'est-à-dire que tous les pays ACP d'une même région APE doivent appliquer les mêmes droits de douane aux marchandises de l'UE. Cela va à l'encontre de la différenciation que les pays ACP ont construite dans leurs processus existants d'intégration. La Commission de l'UE rejette les*

propositions des pays ACP qui permettraient aux pays les moins avancés au sein des régions d'opter pour Tout Sauf les Armes"²⁴.

➤ **Malgré ces évaluations négatives, la Commission de l'UE conclut à leur impact positif :**

○ Pourtant les critiques de ces évaluations sont modérées par le fait qu'elles ont été financées essentiellement par la Commission européenne.

○ Et, bien que ces évaluations ne soient pas terminées, la Commission a déjà conclu depuis novembre 2005 qu'elles étaient globalement positives et qu'il ne faisait pas de doute que les APE seraient signés : *"L'évaluation de l'impact sur le développement durable (EID) des APE, financée par la Commission et lancée en septembre 2002, a également fait partie des discussions avec les acteurs non étatiques des ACP et de l'UE. L'EID continue de fournir une base d'analyse ainsi que des recommandations sur les perspectives et les défis des APE. Dans l'ensemble, elle confirme les prévisions faites en la matière pour les APE dans les domaines économique, social et environnemental et estime qu'il est plus avantageux de conclure un APE que de ne pas en conclure"*²⁵.

○ Dans le même rapport la Commission conclut que, pour l'APE d'Afrique de l'Ouest, *"Le principal objectif de la première phase, qui portait sur l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, a généralement été atteint dans les domaines concernant directement le commerce des produits: zone de libre-échange, union douanière, facilitation du commerce, normes techniques et contrôle de la qualité, normes sanitaires et phytosanitaires. Les autres domaines de négociation – droits de propriété intellectuelle, politique de concurrence, commerce des services et cadre pour les investissements, plus d'autres questions liées au commerce – ont fait l'objet de discussions qui doivent se poursuivre. Pour ce qui est des travaux sur les secteurs de production, il a été décidé qu'ils se poursuivraient durant tout le processus de négociation et de mise en oeuvre de l'APE"*, si bien que *"La réunion ministérielle qui a eu lieu à Bruxelles le 27 octobre 2005 s'est soldée par un accord en vue de commencer les travaux sur la phase suivante des négociations en janvier 2006, avec l'adoption d'un calendrier qui se terminerait par une réunion ministérielle fin 2006, afin de sanctionner le texte de l'accord et d'entamer les négociations sur la libéralisation"*.

○ Comme le dit Gabriel Siles-Brugge, *"La réorganisation du régime [de Lomé] doit beaucoup à l'accent que l'UE place maintenant sur la compatibilité avec l'OMC, mais on est en droit de se demander s'il ne s'agit pas simplement d'un artifice pour légitimer les Accords de Partenariat Economique (APE) que l'UE désire poursuivre dans le cadre de sa stratégie de Cotonou"*²⁶.

○ Tout se passe donc comme si, quelle que soit l'ampleur des impacts négatifs des APE, les pays ACP, notamment d'Afrique de l'Ouest, n'avaient d'autre choix que de s'y résigner, en espérant que des aides financières complémentaires en réduiront les effets négatifs.

○ C'est là une erreur profonde : des perfusions temporaires de fonds ne permettront jamais de se substituer à la perte de compétitivité des entreprises, notamment des exploitations agricoles, avec la quasi-irréversibilité des réductions tarifaires qui, une fois consenties à l'UE, seront inévitablement généralisées au reste du monde dans les négociations de l'OMC, voire même avant sous la pression du FMI et de la Banque mondiale.

➤ Puisque 12 années de mise en oeuvre des accords de l'OMC ont déjà fait beaucoup de dégâts chez les PED les plus pauvres et n'ont pas empêché le nombre de personnes souffrant de sous-nutrition chronique d'augmenter, les APE leur seraient évidemment bien plus funestes puisqu'ils impliquent une ouverture commerciale bien plus élevée et même l'imposition des "thèmes de Singapour" – les règles sur les investissements, la concurrence et les marchés publics – que les PED ont pourtant refusé à l'OMC. En fait la médecine de l'UE déclenche une course vers l'abîme dans les pays ACP avec les effets boomerang prévisibles sur l'UE : très forte hausses de l'immigration clandestine, du trafic de drogues, et poussée vraisemblable du terrorisme.

²⁴ Marc Maes, *EPA's: "Chronicle of a Death Foretold"?*, conférence on "ACP-EU Trade Relations: The Development Challenges of EPAs", South Centre, Brussels, 12 October 2006.

http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Maes_EN_071106_EPAs-chronicle-of-a-death-foretold.pdf

²⁵ EU Commission, *The trade and development aspects of EPA negotiations*, Brussels, 09-11-2005

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/november/tradoc_125863.pdf

²⁶ <http://blogs.warwick.ac.uk/eubilateraltrade/>

➤ **De plus les APE ont été dénoncés par la Chambre des Communes, le gouvernement britannique et l'Assemblée Nationale française**

○ Parallèlement à un rapport sur les APE de mars 2005 de la Commission du développement international de la Chambre des Communes, le Ministère du commerce et de l'industrie (DTI) et le Ministère du développement international (DFID) du Royaume-Uni ont publié le même mois une prise de position intitulée "Mettre les APE au service du développement", soulignant que "*Dans son travail sur les APE avec les groupements régionaux de pays ACP, l'UE devrait suivre une approche non mercantiliste et ne poursuivre aucun intérêt offensif. Les pays en développement peuvent tirer profit de la libéralisation à long terme, pourvu qu'ils aient la capacité économique et l'infrastructure dont ils ont besoin pour commercer de façon compétitive. Cependant, sans cette capacité ou les conditions appropriées, la libéralisation des échanges peut être dommageable... Nous n'obligerons pas les pays en développement à libéraliser leurs échanges soit à travers les négociations commerciales soit à travers la conditionnalité de l'aide... L'UE devrait proposer à l'OMC que l'article XXIV de l'Accord général sur les droits de douane et le commerce soit révisé comme suggéré par la Commission [des Nations Unies] pour l'Afrique, en vue de réduire les exigences de réciprocité et de se recentrer davantage sur les priorités du développement*"²⁷.

○ L'Assemblée Nationale française est encore plus directe : "*Ces négociations vont droit à l'échec... Si la Commission persiste, l'Europe commettra une erreur politique, tactique, économique et géostratégique... Pouvons-nous vraiment prendre la responsabilité de conduire l'Afrique, qui abritera, dans quelques années, le plus grand nombre de personnes vivant avec moins de un dollar par jour, vers davantage de chaos, sous couvert de respecter les règles de l'OMC ? Croit-on que ce chaos se limitera à l'Afrique, ce qui serait déjà insupportable ?... Et si nous devons encore persister dans cette voie, nous aurons contribué au délitement, sinon à la fin, du partenariat UE-ACP... Il y a donc une nécessité absolue pour les politiques à donner un nouveau mandat de négociations à la Commission, à la suite d'une initiative franco-britannique*"²⁸.

○ C'est sûrement pour tenir compte de l'ouverture politique bien supérieure de plusieurs Etats membres de l'UE que de la Commission européenne elle-même – notamment parce que c'est la DG Commerce et non la DG Développement qui négocie les APE – que les pays ACP ont commencé à interpeller directement les Etats Membres, et notamment l'Allemagne qui assumera la présidence de l'UE au premier semestre 2007, sur la nécessité de modifier radicalement la conception des APE.

II – L'OMC n'impose pas la réciprocité commerciale prévue par les APE

Malgré les affirmations contraires de la Commission européenne, partagées par la plupart des commentateurs, plusieurs dispositions de l'OMC n'imposent pas la fin des préférences commerciales non réciproques, donc les APE.

1) Avec les APE c'est l'UE qui bénéficierait d'un énorme traitement spécial et différencié

L'assertion que des accords commerciaux réciproques, donc de libre-échange, sont les seuls compatibles avec l'OMC est très contestable car une centaine de dispositions de l'OMC insistent sur la nécessité d'accorder aux PED un *traitement spécial et différencié* (TSD) dans tous les cas, ce que les APE contredisent radicalement. C'est en effet l'UE qui bénéficierait d'un énorme TSD à rebours puisque son marché est déjà ouvert à 97% aux exportations agricoles des ACP, 3% seulement payant les droits de douane à taux plein, et à 100% de leurs exportations industrielles. Seuls les pays ACP seraient contraints de démanteler 80% de leurs droits de douane si l'UE s'ouvrait à 100% aux exportations de l'Afrique de l'Ouest.

²⁷ www.dti.gov.uk/files/file9845.pdf

²⁸ Jean-Claude Lefort, *Rapport d'information sur la négociation des accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, Assemblée Nationale, 5 juillet 2006
<http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i3251.asp#TopOfPage>

2) D'autres articles du GATT contredisent l'article XXIV

➤ Le paragraphe 8 de l'article XXXVI du GATT, ajouté en 1965 en même temps que les articles XXXVII et XXXVIII pour constituer la Partie IV ("Commerce et développement") du GATT de 1947, stipule : "*Les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées*".

○ Et l'interprétation de ce paragraphe 8 de l'article XXXVIII par l'OMC précise : "*Il faut entendre que la phrase "n'attendent pas de réciprocité" signifie, en accord avec les objectifs établis dans cet article, qu'on ne doit pas attendre que les parties contractantes moins développées, dans le cadre des négociations commerciales, fassent des contributions qui soient incompatibles avec leurs besoins individuels de développement, financiers et commerciaux, en prenant en considération les développements commerciaux passés*"²⁹.

○ Ne pas avoir inclus cette disposition de l'article XXXVI dans l'article XXIV du GATT tient au fait qu'il s'agit d'une disposition de portée aussi générale que celles de l'article XXIV qui porte sur l'autorisation des unions douanières et zones de libre-échange. Par conséquent l'affirmation du groupe des pays ACP Membres de l'OMC que "*il n'existe pas de disposition spécifique concernant le traitement spécial et différencié de jure des pays en développement pour satisfaire aux prescriptions énoncées à l'article XXIV du GATT de 1994*"³⁰, et leur demande en conséquence de l'y ajouter, sont contestables. Cela dévalorise la portée des autres articles du GATT faisant référence au TSD, dont les articles XXXVI à XXXVIII, et il faudrait alors introduire la référence au TSD dans tous les autres articles!

○ L'article XXIV.8.b définit les conditions de fonctionnement des zones de libre échange : "*On entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives... sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange*".

○ L'Organe d'appel de l'OMC a statué, dans l'affaire "US – Gasoline", que "*L'un des corollaires de la "règle générale d'interprétation" de la Convention de Vienne est que l'interprétation doit donner un sens et un effet à tous les termes d'un traité. Un interprète n'est pas libre d'adopter une lecture dont le résultat serait de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité*"³¹. Par conséquent l'article XXIV doit être interprété d'une façon compatible avec l'article XXXVI.

○ L'UE a d'ailleurs invoqué dans le passé l'article XXXVI du GATT pour justifier les préférences unilatérales des Conventions de Lomé 1, 2 et 3³².

➤ L'article XII du GATT sur les "Restrictions destinées à sauvegarder l'équilibre de la balance des paiements" et l'article XVIII sur "L'aide de l'Etat en faveur du développement économique"

○ L'article XII stipule que "*toute partie contractante, en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements, peut restreindre le volume ou la valeur des marchandises dont elle autorise l'importation*".

○ Et l'article XVIII, conçu plus spécialement pour "*les parties contractantes dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement*", stipule en son paragraphe 2 que : "*Les parties contractantes reconnaissent... qu'il peut être nécessaire pour les parties contractantes visées au paragraphe premier, à l'effet d'exécuter leurs programmes et leurs politiques de développement économique orientés vers le relèvement du*

²⁹ http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_10_e.htm#article34B

³⁰ Communication du Groupe des États ACP, *Les aspects des Accords commerciaux régionaux relatifs au développement et le traitement spécial et différencié dans les règles de l'OMC: l'article XXIV du GATT de 1994 et la Clause d'habilitation*, 28 avril 2004, TN.RL/W/155

³¹ WTO Report of the Appellate Body, *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, 29 April 1996 (96-1597).

³² <http://www.fao.org/tc/Tca/pubs/TMAP41/41chap7.htm>

niveau de vie général de leur population, de prendre des mesures de protection ou d'autres mesures affectant les importations et que de telles mesures sont justifiées pour autant que la réalisation des objectifs du présent Accord s'en trouve facilitée. Elles estiment, en conséquence, qu'il y a lieu de prévoir en faveur des parties contractantes en question des facilités additionnelles qui leur permettent a) de conserver à la structure de leurs tarifs douaniers une souplesse suffisante pour qu'elles puissent accorder la protection tarifaire nécessaire à la création d'une branche de production déterminée et b) d'instituer des restrictions quantitatives destinées à protéger l'équilibre de leur balance des paiements d'une manière qui tienne pleinement compte du niveau élevé et stable de la demande d'importations susceptible d'être créée par la réalisation de leurs programmes de développement économique".

○ Les pays ACPs peuvent donc tirer parti d'une flexibilité suffisante de leurs droits de douane en les relevant "à l'effet d'exécuter leurs programmes et leurs politiques de développement économique orientés vers le relèvement du niveau de vie général de leur population... pour autant que la réalisation des objectifs du présent Accord s'en trouve facilitée". Le préambule du GATT précise ces objectifs: "Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective".

○ Et, quand ils font face à des difficultés de balance des paiements, les pays ACP peuvent aussi utiliser des restrictions quantitatives aux échanges, notamment des prélèvements variables et des quotas d'importation. En effet, les droits de douane *ad valorem* (pourcentage fixe du prix CAF) ne peuvent assurer une protection efficace face à des prix mondiaux extrêmement volatils et souvent très bas, volatilité et niveau renforcés par la libéralisation des échanges agricoles³³.

○ L'interprétation de l'article XVIII par l'OMC est que "Ces dispositions montrent clairement que l'article XVIII reflète la reconnaissance des besoins spécifiques des pays en développement en ce qui concerne les mesures prises pour des objectifs de balance des paiements... En particulier, les conditions pour prendre des mesures pour la balance des paiements au titre de l'article XVIII sont clairement distinctes des conditions applicables aux pays développés au titre de l'article XII du GATT 1994".

○ Cependant, dans l'affaire "EU-Inde – Restrictions quantitatives", l'Inde a perdu et a été obligé d'éliminer ses restrictions quantitatives parce que le FMI, qui est nécessairement consulté à l'OMC sur les questions de balance des paiements, a déclaré que les réserves de change de l'Inde étaient suffisantes si bien que l'Inde n'avait pas besoin de maintenir ses restrictions quantitatives³⁴.

○ Pourtant l'Inde avait réduit son tarif moyen de tous produits de 82% en 1990 à 30% en 1997. Critiquée d'avoir maintenu des restrictions quantitatives sur les produits agricoles, elle a répondu que "dans la situation indienne, elles garantissent un degré de certitude qu'il est impossible d'avoir avec des mesures fondées sur les prix". En effet l'Inde avait libéralisé progressivement son économie depuis 1991 mais expliquait que sa politique "était centrée durant une première phase sur les réformes structurelles qui obligeaient l'Inde à libéraliser les importations de biens d'équipement, les produits industriels intermédiaires et les matières premières. Une libéralisation simultanée des importations de biens de consommation aurait amoindri la capacité de l'Inde à poursuivre ses réformes structurelles sur le front de la balance des paiements".

○ La balance des paiements courants est restée négative jusqu'en 2000-01 (de -4 milliards de \$ en 1998-99 à -2,7 milliards de \$ en 2000-01, a atteint un pic positif de 14,1 milliards de \$ en 2003-04 mais a été à nouveau négative à -5,4 milliards de \$ en 2004-05) du fait d'un lourd déficit de la balance commerciale (de -13 milliards de \$ en 1998-99 à -11,6 milliards de \$ en 2001-02 et même de -36 milliards de \$ en 2004-05), déficit atténué par une balance des invisibles positive (principalement transferts des travailleurs indiens à l'étranger, de 10,3 milliards de \$ en 1998-99 à 12,9 milliards de \$ en 2000-01 et 20,3 milliards de \$ en 2004-05)³⁵. Naturellement la balance des paiements dans son ensemble est restée positive (et elle par construction toujours équilibrée ex post) grâce aux flux d'investissements directs étrangers (IDE, de 2 milliards de \$ en 1998-99 à 5,9 milliards de \$ en 2000-01 et 12,1 milliards de \$ en 2004-05), aux investissements étrangers de portefeuille et aux emprunts

³³ Jean-Marc Boussard et al., op. cit.

³⁴ Appellate Body report, *India – Quantitative restrictions on imports of agricultural, textile and industrial products*, 23 August 1999, WT/DS90/AB/R.

³⁵ <http://indiabudget.nic.in/es2005-06/chapt2006/chap62.pdf>

extérieurs. Mais même si les réserves de change extérieures ont augmenté rapidement (de 20 milliards de \$ en 1997 à 40 milliards de \$ en 2001 et 140 milliards de \$ en 2004), la composante investissements de portefeuille est supérieure à celle des IDE et est donc fragile puisque ces actifs en titres étrangers peuvent quitter le pays rapidement³⁶.

○ Mais le principal problème, souligné par Jayati Gosh, est l'impact de la libéralisation sur les paysans indiens : *"Les taux des droits de douane sur la plupart des produits agricoles étaient faibles ou nuls au début des années 1990, largement parce que les restrictions quantitatives sur les importations rendaient les droits de douane sans importance, et aussi parce que les prix mondiaux étaient substantiellement supérieurs aux prix indiens pendant cette période. Ensuite, et spécialement après 2000, les taux des droits de douane ont généralement baissé... de telle sorte que les agriculteurs indiens étaient exposés à toute la volatilité des prix mondiaux... Avec la libéralisation accrue des échanges, la réduction de la consommation des céréales a été très prononcée. La combinaison d'un commerce libéralisé et d'une protection réduite d'autres façons a certainement conduit à des niveaux accrus d'exportations et d'importations de produits agricoles... A partir de 1999-2000 une partie de la croissance des exportations est en fait une forme de ventes de la détresse au niveau macro-économique, puisque l'on a cherché à se débarrasser des stocks publics de grains au moyen de subventions à l'exportation... Une telle exposition à la volatilité des prix mondiaux a été associée à une dépendance croissante des dettes privées, par incapacité croissante de faire face aux échéances du fait de la double volatilité des récoltes et des prix. Ceci a entraîné à son tour des pertes d'actifs pour la petite paysannerie, y compris de la terre. Cela a été si important que la proportion des ménages ruraux sans terres s'est accru énormément dans les années 1990, et représentait en 1999-2000 environ 45 pourcent des ménages ruraux selon les données de l'enquête nationale par échantillon. La crise agraire omniprésente a été illustrée le plus sévèrement par l'augmentation des suicides d'agriculteurs, qui se sont montés à près de 10 000 cas dans toute l'Inde à fin 2004"*³⁷.

○ En dépit du fait que l'Inde ait été déboutée, la Décision de Doha du 20 novembre 2001 sur les "Questions et préoccupations liées à la mise en oeuvre" "1.1 Réaffirme que l'article XVIII du GATT de 1994 est une disposition relative au traitement spécial et différencié pour les pays en développement et que le recours à cet article devrait être moins astreignant que le recours à l'article XII du GATT de 1994"³⁸.

○ C'est pourquoi les pays ACP devraient utiliser les prélèvements variables, largement utilisés par l'UE pour ses importations agricoles avant l'OMC, puisqu'ils garantissent des prix d'entrée fixes en monnaie nationale quels que soient les niveaux de prix en dollars et le taux de change.

○ Ils pourraient utiliser aussi des quotas d'importation, largement utilisés aussi par les EU jusqu'en 1994.

○ On doit cependant admettre que cette disposition de l'article XVIII ne serait pas facile à invoquer par tous les ACR (Accords commerciaux régionaux) entre pays ACP, par exemple elle serait plus difficile à invoquer pour la CEDEAO où les questions de balance des paiements ne sont pas un gros problème du fait des exportations de pétrole du Nigeria et que le franc CFA des pays de l'UEMOA est lié à l'euro.

○ En outre, au lieu de relever les droits de douane appliqués tant qu'ils restent inférieurs à leur niveau consolidé, la FAO suggère *"d'établir des bandes de prix où les taux appliqués varient automatiquement en réponse à l'écart entre les prix intérieurs et ceux du marché mondial en vue de stabiliser les premiers. Bien que les politiques de bandes de prix soient toujours pratiquées par certains membres de l'OMC, leur compatibilité avec les dispositions de l'OMC est sujette à controverse puisque l'AsA interdit explicitement les prélèvements variables. Cependant, on a avancé que de telles politiques sont légitimes tant que les droits appliqués ne dépassent pas les taux consolidés"*³⁹.

○ Incidemment les pays ACP devraient au moins utiliser les droits de douane spécifiques – x francs CFA ou nairas par unité de mesure : tonne, hectolitre, tête de bétail... – au lieu des droits *ad*

³⁶ Charan Singh, *Should India Use Foreign Exchange Reserves for Financing Infrastructure?* Stanford Institute for Economix Policy Research, September 2005, siepr.stanford.edu/Papers/briefs/policybrief_sep05.pdf

³⁷ Jayati Ghosh, *Trade Liberalization in Agriculture*, op. cit. (footnote 11).

³⁸ <http://www.worldtradelaw.net/doha/impdecis.pdf>

³⁹ <http://www.fao.org/docrep/003/X8731e/x8731e07.htm>

valorem puisqu'ils sont autorisés par l'OMC et que leur effet protecteur est bien supérieur quand les prix mondiaux sont bas. C'est la raison pour laquelle plus de la moitié des lignes tarifaires agricoles de l'UE utilisent des droits spécifiques, parfois combinés avec un droit *ad valorem*, comme dans le cas des fruits et légumes⁴⁰. Les EU font la même chose. En 2005 les Membres de l'OMC ont dû convertir tous leurs droits spécifiques en droits *ad valorem*, mais cela s'est fait uniquement pour comparer les réductions tarifaires qu'ils proposent dans le cadre des négociations du Doha Round, sans impliquer une conversion effective de leurs droits spécifiques existants en droits *ad valorem*. Pourtant ces droits spécifiques sont plus proches des prélèvements variables, interdits par l'OMC, que les simples droits *ad valorem*!

3) La "Clause d'Habilitation" peut et doit être interprétée dans un sens différent de celui pourtant partagé unanimement

➤ La "Clause d'habilitation" a repris l'article XXXVI.8, notamment dans ses paragraphes 1 et 5 – dont le titre officiel est "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en développement, Décision du 28 novembre 1979" – qui stipulent :

○ Paragraphe 1: "*Nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, 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*"⁴¹.

○ Paragraphe 5 : "*Les pays développés n'attendent pas de réciprocité pour les engagements, pris par eux au cours de négociations commerciales, de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des pays en voie de développement, c'est-à-dire que les pays développés n'attendent pas des pays en voie de développement qu'ils apportent, au cours de négociations commerciales, des contributions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun de ces pays. Les parties contractantes développées ne chercheront donc pas à obtenir, et les parties contractantes peu développées ne seront pas tenues d'accorder, des concessions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de ces dernières.*"

○ Le paragraphe 2 précise les éléments et cas auxquels s'applique ce TSD : a) TSD accordé par les pays développés aux PED dans le cadre de leur SPG (Système généralisé de préférences); b) TSD pour les mesures non tarifaires; c) accords régionaux entre PED; d) TSD accordé aux PMA.

➤ En fonction de ces règles de la Clause d'habilitation, qui a été incorporée au GATT 1994, l'unanimité des commentateurs et des Membres de l'OMC, et d'abord la Commission européenne, affirment que ce TSD entre pays développés et PED ne peut jouer que dans le cadre des préférences accordées par les pays développés à l'ensemble des PED (comme avec les SGP) ou de ceux d'un même niveau de développement comme les PMA (avec la Décision "Tout sauf les armes" de l'UE). On ne pourrait pas l'accorder seulement à des PED sélectionnés sur une base géographique comme c'est le cas des pays ACP qui rassemblent d'ailleurs à la fois des PMA et des PED non PMA dans les 6 groupements régionaux identifiés par l'UE pour négocier les APE.

➤ Cette interprétation unanime est cependant contestable pour plusieurs raisons :

○ La note 2 de bas de page du paragraphe 2 de la Clause stipule : "*Il restera loisible aux Parties Contractantes d'examiner selon l'espèce, au titre des dispositions de l'Accord général concernant l'action collective, toutes propositions de traitement différencié et plus favorable qui ne relèveraient pas des dispositions du présent paragraphe*", c'est-à-dire en dehors des 4 cas énumérés, et notamment en dehors du cadre des SPG et des PMA. Autrement dit les Membres de l'OMC sont libres de décider d'accorder aux pays ACP, qui regroupent les PED les plus pauvres, la non réciprocité commerciale dans les accords particuliers conclus avec les pays développés.

⁴⁰ Jacques Gallezot, *Data base of European agricultural tariffs DBTAR*, TradeAG, European Commission, working paper 05/07.

⁴¹ http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/enabling1979_f.htm

- Cette interprétation est renforcée par d'autres paragraphes de la Clause :
 - ✓ Le paragraphe 5 : "...Les pays développés n'attendent pas des pays en voie de développement qu'ils apportent, au cours de négociations commerciales, des contributions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun de ces pays. Les parties contractantes développées ne chercheront donc pas à obtenir, et les parties contractantes peu développées ne seront pas tenues d'accorder, des concessions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de ces dernières".
 - ✓ Le paragraphe 7 qui se réfère à l'article XXXVI du GATT : "Les concessions accordées et les contributions apportées ainsi que les obligations assumées dans le cadre des dispositions de l'Accord général par les parties contractantes développées et les parties contractantes peu développées devraient promouvoir les objectifs fondamentaux dudit Accord, y compris ceux qui sont inscrits dans le Préambule et dans l'article XXXVI".
 - ✓ Le paragraphe 9: "Les parties contractantes collaboreront aux arrangements en vue de l'examen de l'application de ces dispositions, sans perdre de vue qu'il est nécessaire que les parties contractantes s'efforcent, individuellement et collectivement, de répondre aux besoins du développement des pays en voie de développement et aux objectifs de l'Accord général".

- Contrairement à tous les Membres de l'OMC, notamment de la Commission de l'UE, et aux commentateurs, une autre interprétation du point c) du paragraphe 2 de la Clause est possible et nécessaire:
 - ✓ Ce paragraphe 2 précise les cas d'application du paragraphe 1 précité : "Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent aux éléments ci-après :... c) arrangements régionaux ou mondiaux conclus entre parties contractantes peu développées en vue de la réduction ou de l'élimination de droits de douane sur une base mutuelle et, conformément aux critères ou aux conditions qui pourraient être prescrits par les Parties Contractantes, en vue de la réduction ou de l'élimination, sur une base mutuelle, de mesures non tarifaires, frappant des produits que ces parties contractantes importent en provenance les unes des autres".
 - ✓ Que ce paragraphe 1 s'applique à l'ensemble du paragraphe 2 est confirmé par la Commission de l'UE : "Le paragraphe 1 "s'applique" également à tous les sous-paragraphes inclus dans le paragraphe 2"⁴².
 - ✓ Au lieu de dire que ce paragraphe autorise les "arrangements régionaux", c'est-à-dire les unions douanières ou accords de libre-échange entre pays en développement – ce qui serait redondant avec l'article XXIV du GATT qui autorise ces accords entre toutes ses Parties Contractantes (aujourd'hui entre les tous les Membres de l'OMC, qu'ils soient développés ou PED) –, l'interprétation qui s'impose est que "les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement" (paragraphe 1) lorsqu'ils sont regroupés en "arrangements commerciaux" (unions douanières ou zones de libre-échange) (paragraphe 2.c).
 - ✓ La rédaction "les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement" suggère fortement que ces parties contractantes ne sont pas elles-mêmes des PED mais des pays développés.
 - ✓ La FAO souligne qu'il n'est pas clair que la Clause d'habilitation couvre les ACR (accords commerciaux régionaux) entre PED : "Parmi les Parties Contractantes, les vues sont partagées quant à savoir si la Clause d'habilitation couvre les accords d'intégration régionale (unions douanières et zones de libre échange) pour lesquelles des dispositions sont aussi établies dans l'Article XXIV"⁴³ et que "Certains Membres de l'OMC avancent que la Clause d'habilitation n'est pas appropriée pour traiter des ACR qui prennent la forme soit d'union douanière ou d'accord de libre-échange qui devraient être couverts par l'article XXIV. Selon cette vue, la Clause d'habilitation devrait être confinée aux accords commerciaux préférentiels qui n'atteignent pas le stade du libre-échange ou d'une union douanière"⁴⁴.

⁴² http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2003/november/tradoc_114581.pdf

⁴³ FAO, *The implications of the Uruguay Round Agreement on Agriculture for Developing Countries. Chapter 7: Regionalism and the Agreement on Agriculture*, <http://www.fao.org/docrep/004/w7814e/W7814E11.htm>

⁴⁴ <http://www.fao.org/docrep/004/y4793e/y4793e08.htm>

✓ Les deux spécificités que la FAO trouve aux ACR entre PED tels que définis par la Clause d'habilitation sont que :

▪ *"D'abord, elle autorise les accords régionaux préférentiels qui sont moins larges qu'un accord de libre-échange ou une union douanière. C'est-à-dire elle n'exige pas l'élimination des droits, ni n'exige que essentiellement tous les échanges soient libéralisés".*

• L'argument de la première phrase n'est pas convaincant puisque même l'article XXIV.5 du GATT autorise des accords intérimaires avant qu'ils soient transformés en unions douanières ou zones de libre-échange : *"Les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle, entre les territoires des parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, sous réserve :... que tout accord provisoire visé aux alinéas a) et b) comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange".*

➤ Quant à l'argument de la seconde phrase, il ne va pas dans le sens du renforcement nécessaire de l'intégration régionale entre PED et n'est pas cohérent avec l'objectif de la Clause de promouvoir leur développement. C'est pourquoi il ne contredit pas notre assertion que l paragraphe 2.c peut et doit être interprété dans le sens d'autoriser des accords commerciaux préférentiels entre pays développés et ACR de PED, comme pour les APE.

▪ *"En second lieu, les seules contraintes à l'opération des arrangements commerciaux préférentiels entre pays en développement sont que (i) ils doivent être conçus pour faciliter et promouvoir le commerce entre pays en développement et non pour relever des barrières ou pour créer des difficultés excessives pour les échanges de tout autre partie contractante, et (ii) ils ne devront pas constituer un obstacle à la réduction ou l'élimination des droits de douane et autres restrictions aux échanges sur la base de la nation la plus favorisée. Cette rédaction est moins exigeante que l'injonction correspondante de l'article XXIV que les politiques commerciales suivant un accord ne devront pas être plus restrictives que les politiques commerciales en vigueur dans les pays futurs membres avant la formation de l'accord. Finalement, il n'y a pas d'exigence de calendrier même indicatif pour une telle libéralisation en ce qui concerne le commerce des marchandises".* Ces arguments sont encore plus faibles car l'on ne discerne pas une liberté supérieure laissée aux ACR entre PED d'accroître leurs droits de douane vis-à-vis des pays tiers au-delà du niveau moyen qu'ils appliquaient sur une base nationale avant d'entrer dans une union douanière, conformément à la règle générale de l'article XXIV.5.b du GATT.

▪ Ceci est confirmé par le paragraphe 3 de la Clause : *"Tout traitement différencié et plus favorable accordé au titre de la présente clause: a) sera conçu pour faciliter et promouvoir le commerce des pays en voie de développement et non pour élever des obstacles ou créer des difficultés indues au commerce de toutes autres parties contractantes; b) ne constituera pas une entrave à la réduction ou à l'élimination de droits de douane ou d'autres restrictions au commerce sur la base du traitement de la nation la plus favorisée".*

▪ Cela est aussi confirmé par l'article 34 de l'Accord de Cotonou : *"Objectifs 1. La coopération économique et commerciale vise à promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP. 2. Le but ultime de la coopération économique et commerciale est de permettre aux États ACP de participer pleinement au commerce international".*

▪ Le droit de relever le tarif extérieur des ACR entre PED n'a pas été reconnu par l'Organe d'appel de l'OMC dans l'affaire Inde-UE sur son SPG car, s'il confirme dans ses conclusions que la Clause d'habilitation est une exception à l'article I:1 du GATT, ajoute qu'il *"confirme la conclusion du Panel, au paragraphe 7.53 du rapport du Panel, que la Clause d'habilitation "n'exclut pas l'applicabilité" de l'article I:1 du GATT 1994"*⁴⁵.

▪ D'autant plus que le Représentant de la Banque mondiale à l'OMC a déclaré, dans un atelier sur les APE le 5 octobre 2005 à Bruxelles : *"Les droits de douane NPF des pays ACP doivent être abaissés, sinon il y aura détournement de trafic plaçant les exportateurs de l'UE en*

⁴⁵ Rapport de l'Organe d'appel de l'OMC, *Communautés européennes, Conditions d'octroi des préférences tarifaires aux pays en développement*, 7 avril 2004 (WT/DS246/AB/R).

position de monopole. Les droits NPF devraient être graduellement réduits à 10%. On doit attendre des pertes de recettes budgétaires de 10 à 20%, nécessitant... la hausse ou l'amélioration de la TVA ou des droits d'accise, ou un tarif uniforme de par exemple 5%"⁴⁶. Le FMI a a fortiori une position semblable : "Consolider les droits de douane appliqués à des niveaux proches des taux appliqués accroîtrait la crédibilité de la politique commerciale de l'Afrique"⁴⁷. Ainsi pour la Banque mondiale et le FMI, loin d'autoriser les pays ACP à relever les droits de douane de leurs marchés communs régionaux comme ils y sont autorisés compte tenu des larges marges disponibles avec leurs droits nationaux consolidés à l'OMC, les APE devraient au contraire constituer le moyen de réduire leurs droits NPF (de la nation la plus favorisée) de éviter un détournement de trafic en faveur de l'UE. Ceci constitue une énorme menace pour les pays ACP, qui n'a pourtant pas été prise en compte dans leurs évaluations des APE, notamment dans le calcul des pertes de recettes douanières, étant données les pressions quasi irrésistibles exercées sur eux par la Banque mondiale et le FMI.

✓ Et, pour qu'elle ne soit pas redondante avec l'article XXIV du GATT, cette disposition du paragraphe 2.c) de la Clause d'habilitation doit avoir un sens correspondant au titre et à l'objectif de la Clause : "*Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en développement*". Le fait que les ACR relevant de la Clause, c'est-à-dire entre PED, soient à notifier au Comité du commerce et du développement et non au Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) comme ceux conclus au titre de l'article XIV du GATT ne change rien au fond des contraintes⁴⁸. D'ailleurs certains ACR entre PED, comme celui du Mercosur, ont aussi été notifiés au CACR.

✓ Par conséquent, pour ne pas être redondant avec l'article XXIV du GATT, la seule justification de l'alinéa c) du paragraphe 2 de la Clause d'habilitation est d'autoriser le maintien de préférences non réciproques entre les pays développés, notamment l'UE, et les unions douanières ou zones de libre-échange entre PED, notamment celles des pays ACP participant aux négociations d'APE avec l'UE. Cette interprétation satisfait d'ailleurs au double souci d'encourager à la fois une libéralisation des échanges au sein de groupements régionaux de PED tout en maintenant la non réciprocité de leurs échanges avec les pays développés.

✓ Malheureusement l'UE s'est arrangée – peut-être pour échapper à l'autorisation de la Clause d'habilitation de maintenir les préférences commerciales non réciproques inscrite au paragraphe 2 alinéa c) bien que nous ne sommes pas sûrs qu'elle soit consciente de cette interprétation – pour découper les 6 groupements régionaux de pays ACP négociant les APE de telle façon qu'ils comprennent tous des pays non PMA et des pays PMA et qu'ils ne correspondent pas à ceux préalablement constitués par leurs Etats membres :

- L'APE entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest déborde les 15 Etats membres de la CEDEAO (Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo) puisque s'y ajoute la Mauritanie.

- L'APE avec l'Afrique centrale déborde la CEMAC (Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée-Equatoriale, République démocratique du Congo, Tchad) puisque Sao Tomé & Principe n'en fait pas partie.

- L'APE avec l'Afrique de l'Est et du Sud (ESA : Burundi, Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Ouganda, Zambie, Zimbabwe) laisse de côté d'autres Etats membres du COMESA : Angola, République Démocratique du Congo, Egypte, Namibie, Swaziland.

- L'APE avec l'Afrique australe (SADC : Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie) n'intègre pas tous les Etats membres de la SADC qui comprend en outre le Malawi, l'Afrique du Sud, la Zambie et le Zimbabwe.

- Cette configuration des deux APE d'Afrique de l'Est et Australe est très dommageable à l'EAC (Communauté d'Afrique de l'Est) puisque la Tanzanie n'appartient pas au même APE que ses deux partenaires Kenya et Ouganda bien que l'EAC ait atteint un stade d'intégration régionale très avancé (avec notamment une assemblée parlementaire commune). Un autre problème

⁴⁶ <http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/2036>

⁴⁷ IMF, *Regional economic outlook, Sub-Saharan Africa*, May 2005.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/AFR/REO/2005/eng/01/SSAREO.htm>

⁴⁸ http://www.wto.org/french/news_f/news06_f/rta_july06_f.htm

est celui de l'Afrique du Sud, non partie prenante à un APE puisqu'elle a déjà un accord de libre-échange avec l'UE, mais qui est membre de la SACU (Southern African Customs Union, comprenant en outre le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland). Puisque la SACU a un tarif extérieur commun, ces 4 autres pays sont obligés de réduire leurs droits de douane sur les importations venant de l'UE en Afrique du Sud, ce qui pourrait faire baisser leurs recettes douanières de 21%⁴⁹.

▪ L'APE du Forum des Caraïbes des pays ACP (CARIFORUM) regroupe les 15 Membres de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) plus la République Dominicaine et Haïti.

○ Ajoutons que le paragraphe 3.c de la Clause d'habilitation stipule que "3. *Tout traitement différencié et plus favorable accordé au titre de la présente clause:... c) sera, s'il s'agit d'un traitement accordé aux pays en voie de développement par des parties contractantes développées, conçu et, si cela est nécessaire, modifié pour répondre de manière positive aux besoins du développement, des finances et du commerce des pays en voie de développement*". Et, dans l'affaire Inde-UE sur son SPG, "Les Communautés européennes affirment que, à la lumière des objectifs associés avec le traitement spéciale et différencié, procurer des préférences supplémentaires aux pays ayant des besoins de développement particuliers n'est pas discriminatoire dans le contexte de la Cause d'habilitation"⁵⁰. L'Organe d'Appel de l'OMC ajoute, dans la même affaire, : "Lorsqu'ils accordent un tel traitement tarifaire différencié, toutefois, les pays donneurs de préférences sont tenus, en vertu de l'expression "sans discrimination", de faire en sorte qu'un traitement identique soit mis à la disposition de tous les bénéficiaires du SGP se trouvant dans une situation semblable, c'est-à-dire à tous les bénéficiaires du SGP qui ont "les besoins... du développement, des finances et du commerce" auxquels le traitement en question vise à répondre" (paragraphe 173). Nous allons voir plus bas que, dans l'APE d'Afrique de l'Ouest au moins, la situation économique des 3 PED non PMA n'est pas meilleure que celle des 13 PMA.

○ Contrairement à l'allégation que seuls les régimes de SPG ne discriminent pas entre PED, y compris lorsqu'ils ajoutent certaines préférences supplémentaires comme dans le SPG+ de l'UE pourvu que "qu'un traitement identique soit mis à la disposition de tous les bénéficiaires du SGP se trouvant dans une situation semblable, c'est-à-dire à tous les bénéficiaires du SGP qui ont "les besoins... du développement, des finances et du commerce" (Jugement de l'organe d'appel ci-dessus), le fait est que les SPG sélectionnent souvent les bénéficiaires selon des critères qui n'ont rien à voir avec ces conditions économiques mais sont basés sur des critères politiques ou de droits de l'homme.

✓ Les EU sont un bon exemple qui ont toujours attaché des conditions politiques (par exemple, liées au terrorisme, au communisme, aux droits sociaux et humains) à l'octroi de leurs préférences, y compris dans l'AGOA pour l'ASS⁵¹. Cependant Robert Howse, faisant une allusion implicite aux EU, mentionne aussi "l'utilisation de la conditionnalité du SPG pour inciter un pays en développement à augmenter les niveaux de protection de la propriété intellectuelle pourrait bien être le contraire des besoins de développement d'une manière contradictoire avec 3.c)"⁵². Gregory Shaffer et Yvonne Apea ajoutent : "Le système des EU permet à n'importe quelle partie privée intéressée de requérir pour qu'un pays donné soit enlevé de la liste des bénéficiaires du SPG, en totalité ou pour partie, créant une procédure de révision de facto publique-privée. Les syndicats ouvriers et les associations de défense de la propriété intellectuelle ont été les deux principaux utilisateurs de ces procédures... Les Etats-Unis ont retiré au Nicaragua (gouverné par les Sandinistes) dans les années 1980 les bénéfices du SGP pour des motifs de protection du travail mais pas au Salvador ou au Guatemala, des actions qui apparaissent viser à avancer les objectifs de politique étrangère de l'Administration Reagan plutôt que la protection du travail"⁵³. De plus le SGP des EU ne procure pas

⁴⁹ Oxfam, *Unequal partners: how EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could harm the developments prospects of many of the world's poorest countries*, Oxfam briefing note, September 2006.

⁵⁰ European Communities, *Conditions for the granting of tariff preferences*, op. cit (footnote 45).

⁵¹ http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/apic011403b.html

⁵² Steve Charnovitz, Lorand Bartels, Robert Howse, *Internet roundtable, The Appellate Body's GSP decision*, *World Trade Review* 2 (2004), p. 239-263.

⁵³ Gregory Schaffer and Yvonne Apea, *Institutional choice in the General System of Preferences case: who decides the conditions for trade preferences? The law and politics of rights*, *Journal of World Trade*, 977-1008, 2006.

de bénéfices assurés aux PED puisque "Les Etats Unis... décident d'allouer les avantages du SPG au moins une fois par an... Par exemple, en juillet 2004, le statut SPG du Brésil a été renouvelé pour trois mois plutôt que pour un an habituellement".

✓ Ils ajoutent que "Les Communautés européennes, par contre, ont accordé les avantages du SPG dès 1971 mais sans appliquer de conditions spécifiques... jusqu'en 1998 où elles ont ajouté des accords d'incitations spécifiques pour faire avancer des objectifs sociaux, environnementaux, et contre le trafic de drogues. Bien que les CE aient inclus des dispositions pour le retrait des préférences commerciales pour des motifs sociaux depuis 1994, elles ne les ont appliquées qu'une fois, contre le Myanmar en 1997".

✓ Soyons prudents toutefois sur les motifs protectionnistes souvent cachés sous des clauses sociales et environnementales, comme la plupart des organisations de la société civile des PED l'ont argumenté. Du moins, comme l'écrit Steve Charnovitz, "Dans le SPG des EU, une défaillance à respecter les droits internationalement reconnus des travailleurs peut disqualifier un pays comme receveur du SPG. Dans le SPG des CE, les pays remplissant certains standards internationaux sur l'environnement peuvent recevoir des avantages SPG supplémentaires"⁵⁴.

4) Autres raisons d'élargir l'interprétation de l'article XXIV du GATT et de la Clause d'habilitation

➤ Pour Robert Howse, l'un des meilleurs spécialistes du droit de l'OMC, "En déterminant quels sont les besoins dont il est question en 3(c) dans le but d'établir quels sont les pays en développement pareillement situés, l'Organe d'appel a suggéré que l'arbitre devrait rechercher un critère pour les besoins en matière de développement dans les traités de l'OMC, ainsi que dans d'autres instruments multilatéraux ayant trait au développement. Ceci implique un rôle supplémentaire attribué au droit non-OMC dans la formulation des normes ou des critères pertinents à l'application des accords de l'OMC"⁵⁵. Effectivement l'Organe d'appel a écrit : "Lorsqu'une allégation d'incompatibilité avec le paragraphe 3 c) est formulée, l'existence d'un "besoin ... du développement, des finances [ou] du commerce" doit être évaluée selon un critère objectif. La large reconnaissance d'un besoin particulier, énoncée dans l'Accord sur l'OMC ou dans des instruments multilatéraux adoptés par des organisations internationales, pourrait constituer un tel critère" (paragraphe 163). Et Howse ajoute : "il est encourageant que l'Organe d'appel ait cité les conditions des préférences environnementales et sociales des CE comme des exemples de critères objectifs et transparents"⁵⁶.

➤ **On devrait donc prendre en compte la mesure dans laquelle les Membres de l'OMC se sont rapprochés ou non des objectifs du Millénaire pour le Développement**, et en particulier de l'objectif n°1 de réduire de moitié de 1996 à 2015 le nombre des personnes souffrant de sous-nutrition chronique.

○ Selon la FAO, "L'Afrique sub-saharienne reste la région du monde où l'insécurité alimentaire est la plus forte. Le nombre absolu de personnes souffrant de sous-nutrition a augmenté d'environ 22 pourcent, de 169 millions en 1990-1992 à 206 millions en 2001-2003"⁵⁷.

○ Or c'est précisément l'ASS qui, de très loin, pèse le plus parmi les 79 pays ACP, non seulement en termes de pays (48, don't l'Afrique du Sud qui n'a qu'un statut partiel de pays ACP), mais aussi par le nombre de pays ACP au statut de PMA (34 sur 40) et surtout en termes de population totale des pays ACP (94%), moins relativement pour le PIB total (331 milliards de \$ en 2004, sans l'Afrique du Sud avec 213 milliards de \$, contre 529 milliards de \$ pour les pays ACP en 2005) puisque les ACP d'ASS sont les plus pauvres.

⁵⁴ Steve Charnovitz et al., *Internet Roundtable*... op. cit.

⁵⁵ Robert Howse, *Appellate Body ruling saves the GSP, at least for now*, ICTSD, Bridges, April 2004.

⁵⁶ Rober Howse, *Internet roundtable*, op. cit.

⁵⁷ FAO, *Mid-term review of achieving the world food summit target*, Committee on world food security, Rome, EO October – 4 November 2006.

➤ **La situation économique des 3 pays ACP non PMA d'Afrique de l'Ouest est comparable à celle des 13 PMA**

○ Les critères qualifiant un PED de PMA : c'est le "Comité pour la politique de développement" des Nations Unies qui établit tous les 3 ans la liste des PMA à partir de la liste des "pays à bas revenu" de la Banque mondiale. Ses deux derniers rapports date de 2003 et de mars 2006. Pour appartenir à la catégorie des PMA, il faut :

✓ Ne pas dépasser le plafond de 75 millions d'habitants : une condition imposée en 1991 et sans effet rétroactif pour le Bangladesh. Ce plafond exclut donc le Nigeria. Pour la première fois le Comité s'interroge dans son rapport de 2006 sur cette anomalie⁵⁸.

✓ Remplir 3 critères et la proposition de classement des Nations Unies suppose l'acceptation du pays. Pour des raisons politiques le Ghana a refusé de devenir un PMA dans les années 80 alors qu'il remplissait les critères.

✓ Ces 3 critères sont les suivants :

▪ Un revenu national brut (RNB) par tête (moyenne des 3 dernières années) inférieur à 750 \$. 900 \$ est le plafond au-delà duquel on peut être sorti des PMA..

▪ Un indice de capital humain (ICH) inférieur à 55 et ne dépassant pas 61. Cet indice composite est bâti à partir de 3 indicateurs : 1) un indicateur de nutrition, mesuré par le pourcentage du minimum requis de la consommation calorique par tête; 2) un indicateur de santé, mesuré par le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans; 3) un indicateur d'éducation, mesuré par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux de scolarisation de niveau secondaire.

▪ Un indice de vulnérabilité économique (IVE) supérieur à 37. Cet indice composite est bâti à partir de 5 indicateurs : 1) la concentration des exportations de marchandises sur quelques produits; 2) l'instabilité des recettes d'exportation; 3) l'instabilité de la production agricole; 4) la part de l'industrie et des services modernes dans le PIB; 5) la taille de la population.

○ Selon le classement des 16 Etats d'Afrique de l'Ouest sur ces critères, les 3 PED non PMA pris ensemble ont une situation économique comparable à celle des 13 PMA :

✓ L'exclusion du Nigeria n'est liée qu'à son plafond de population puisque ses 3 critères sont conformes à ceux des PMA, et en particulier son revenu par tête n'était que de 267 \$ en 2002 (année de référence pour l'évaluation de 2003) contre 321 \$ pour la moyenne des 13 PMA⁵⁹ et, en 2004 (année de référence pour l'évaluation de 2006), de 347 \$ contre 354 \$ pour la moyenne des 13 PMA⁶⁰.

✓ L'exclusion de la Côte d'Ivoire n'est liée qu'à son IVE.

✓ L'exclusion du Ghana n'est liée que de très peu à son ICH.

✓ La moyenne des 3 indicateurs des 3 pays ensemble en fait des PMA : leur revenu national pondéré par tête était même inférieur de 22% à celui des 13 PMA en 2002 – 321 \$ contre 412 \$ –, même s'il était légèrement supérieur (de 7,3%) en 2004 : 380 \$ contre 354 \$.

○ La moyenne des indicateurs des 3 PED sont plus proches des critères de PMA que les autres "pays à bas revenu", potentiels candidats au statut de PMA, notamment pour le revenu par tête en 2004 : Bangladesh (403 \$) et a fortiori que les autres pays à bas revenu comme le Vietnam (487 \$), l'Inde (543 \$), le Pakistan (537 \$) et l'Indonésie (970 \$). C'est dire qu'il serait politiquement difficile à ces pays de s'opposer à un statut préférentiel pour les PED non PMA d'Afrique de l'Ouest.

○ Dans son rapport de 2005, le Comité plaide pour plus de flexibilité dans les critères d'inclusion dans les PMA : "*Le Comité a souligné l'importance de la flexibilité dans l'application des trois critères... en vue de prendre en compte un certain degré de substituabilité parmi les critères et l'impact combiné possible des handicaps*"⁶¹.

⁵⁸ Entretien téléphonique du 3 mai 2006 avec un responsable de la CNUCED suivant la question des PMA.

⁵⁹ UN Economic and Social Affairs, *Local development and global issues*, 7-13 April 2003.

⁶⁰ UN Economic and Social Council, Committee for Development Policy, *Report on the eight session*, 20-24 March 2006.

⁶¹ Committee for Development Policy, *Development challenges in sub-Saharan Africa and post-conflict countries*, UN Department of Economic and Social Affairs, 2005.

○ Même si une demande d'extension de la dérogation à l'OMC sur les préférences non réciproques entre l'UE et les pays ACP bien au-delà de 2007 nécessite une majorité des 2/3, il devrait être facile de la réunir car il serait politiquement très difficile aux PED Membres de l'OMC de refuser la demande des pays ACP, notamment d'Afrique de l'Ouest. Déjà les 52 pays ACP Membres de l'OMC plus les 27 Etats membres de l'UE, soit 79 Membres, représentent une majorité de 52,7%. Il ne devrait pas être difficile de trouver les 21 voix supplémentaires nécessaires parmi les 11 autres pays de l'OCDE et 11 pays émergents. Pour Dominique Njinkeu, des Juristes et Economistes Internationaux contre la Pauvreté (ILEAP), *"La question clé est de savoir quels membres, mis à part les pays les moins avancés (PMA), pourraient être autorisés à recevoir ces préférences. Si la série des bénéficiaires est définie de telle façon qu'elle ne comprenne que ces pays qui souffrent le plus, il ne devrait pas y avoir de difficultés à obtenir l'accord du reste des Membres"*.

○ Précisément, le préambule et l'article 16 de l'AsA placent sur le même plan les PMA et les PED importateurs nets de produits alimentaires (PEDINPA) : *"Article 16 - 1. Les pays développés Membres prendront les mesures prévues dans le cadre de la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires"*. Or, si la liste officielle des PEDINPA ne recense que 24 PED parmi lesquels d'ailleurs des pays à revenu moyen – dont Maurice (5260 \$ par tête en 2005), Tunisie (2890 \$), Venezuela (4810 \$) –, la FAO recense 86 PEDINPA dans les seuls pays à bas revenu (définis comme inférieurs à 1450 \$ par tête à la fin des années 90) l'ayant été dans les 3 années précédentes et acceptant d'être classés comme tels, parmi lesquels, pour l'Afrique de l'Ouest, la Côte d'Ivoire et le Nigeria⁶². Et bien que le Ghana ne soit pas inclus dans la liste, ses statistiques commerciales récentes montrent qu'il est aussi devenu un importateur alimentaire net.

○ Selon ILEAP, l'AGOA, qui fait partie du SPG des EU, discrimine unilatéralement en faveur des PED non PMA d'ASS puisqu'il *"a conduit à des hausses notables des exportations des pays africains qui n'avaient pas utilisé préalablement leur accès à l'UE comme pays ACP. Ceci tient aux règles d'origine plus flexibles pour les pays définis comme 'moins développés' (non seulement les PMA, mais tous les pays africains éligibles au titre de l'AGOA excepté Maurice et l'Afrique du Sud)"*⁶³.

➤ **Le taux d'ouverture des pays ACPs aux exportations de l'UE doit prendre en compte le poids des PMA exemptés d'ouverture**

○ L'UE interprète l'exigence du GATT *"que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange"* (article XXIV paragraphe 8 alinéa b) comme signifiant une libéralisation totale de 90% des échanges dans les deux sens, ce qui permet aux pays ACP de n'ouvrir leur marché qu'à 80% des exportations de l'UE dès lors que celle-ci accepte d'ouvrir le sien à 100%, ce qui ne lui demande qu'un effort minime puisqu'il leur est déjà ouvert à plus de 95%.

○ Comme l'UE a ouvert son marché sans réciprocité à 100% des exportations des PMA (sauf les armes), il faut déduire de ces 80% le pourcentage des importations des PMA membres de chacun des APE en provenance de l'UE pour que l'UE respecte ses engagements, même s'il ne s'agit pas d'un traité mais d'une décision révocable unilatéralement, bien que politiquement pratiquement impossible à révoquer, vis-à-vis notamment des pays les plus pauvres.

⁶² Ulrike Grote & Peter Wobst, *What do liberalized agricultural markets mean for food importing developing countries?* 2004, http://www.rural-development.de/fileadmin/rural-development/volltexte/2006/01/en/ELR_engl_18-21.pdf

⁶³ ILEAP, *Preferences and the Doha Negotiations*, Background brief n°7, 2005 http://www.ileapinitiative.com/index.php?option=com_remository&Itemid=82&func=fileinfo&filecatid=327&parent=folder&lang=en

○ Puisque les importations des 13 PMA de l'Afrique de l'Ouest venant de l'UE ont été de 37,2% du total de l'Afrique de l'Ouest en 2003 et que les PMA sont dispensés d'ouverture au titre de "Tout sauf les armes", le taux d'ouverture des 16 Etats d'Afrique de l'Ouest vis-à-vis des exportations de l'UE devrait être au plus de 42,8% (80% - 37,2%).

○ Enfin l'UE ne saurait exiger que les pays ACP réduisent leurs droits de douane à des niveaux inférieurs à ceux qu'elle maintient elle-même au titre du régime NPF, vis-à-vis des pays tiers non préférentiels, particulièrement sur les produits agricoles les plus sensibles pour lesquels elle n'a pas à redouter la concurrence des pays ACP, tels que les céréales (notamment le blé et la farine), le sucre, les produits laitiers et les viandes. Elle ne saurait davantage exiger, y compris indirectement via les pressions du FMI et de la Banque Mondiale, que les pays ACP établissent les tarifs extérieurs communs de leurs groupements régionaux à des niveaux inférieurs à ceux qu'elle entend maintenir sur ses produits sensibles, compte tenu des concessions qu'elle est prête à faire à la fin du Doha Round.

○ Pour être cohérent avec les droits reconnus aux PMA par l'UE dans TSA et avec l'objectif de l'Accord de Cotonou "de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable", mais aussi par l'Annexe F de la Déclaration de Hong-Kong de l'OMC de "Fournir un accès au marché sans droits de douane ni quota d'une façon illimitée dans le temps pour tous les produits originaires de tous les PMA" et "que les Membres des pays les moins avancés n'auront à prendre des engagements et concessions que dans la mesure compatible avec leurs besoins individuels de développement, financier et commercial, ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles", ces objectifs ne peuvent être atteints que si l'on n'empêche pas les pays ACP PMA de participer à ACR avec leurs voisins ACP non PMA, une intégration régionale étant en effet indispensable pour pouvoir se développer. En effet ils auraient à choisir entre bénéficier des échanges préférentiels non réciproques avec l'UE et alors renoncer à participer à des ACR nécessaires, ou rester dans ces ACR et alors renoncer à leur accès à droits et quotas nuls au marché de l'UE. Le seul moyen d'éviter ce dilemme est que les règles de l'OMC étendent aux ACP non PMA de ces ACR le bénéfice des échanges préférentiels non réciproques avec l'UE, c'est-à-dire le maintien de la Convention de Lomé en interprétant comme ci-dessus le paragraphe 2.c) de la Clause d'habilitation.

➤ **Contrairement à l'article XIV du GATT, l'article 5 de l'AGCS autorise les échanges non réciproques dans les accords commerciaux Nord-Sud sur les services**, ce qui prouve que ce n'est pas l'OMC dans son ensemble qui s'y oppose comme un principe général:

○ L'article 5 de l'AGCS (Accord général sur le commerce des services) : "1. Le présent accord n'empêchera aucun des Membres d'être partie ou de participer à un accord libéralisant le commerce des services entre deux parties audit accord ou plus, à condition que cet accord : a) couvre un nombre substantiel de secteurs, et b) prévoit l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination, au sens de l'article XVII, entre deux parties ou plus... 3. a) Dans les cas où des pays en développement sont parties à un accord du type visé au paragraphe 1, une certaine flexibilité leur sera ménagée pour ce qui est des conditions énoncées audit paragraphe, en particulier en ce qui concerne l'alinéa b) dudit paragraphe, en fonction de leur niveau de développement tant global que par secteur et sous-secteur".

○ L'OCDE souligne la souplesse qu'il laisse aux PED : "L'Accord général sur le commerce de services (AGCS) codifie une approche de la libéralisation qui diffère de celle retenue dans les autres Accords de l'OMC. La structure même de l'accord – son approche progressive de la libéralisation – permet d'incorporer avec souplesse les objectifs de développement tout au long du texte. L'accès aux marchés et le traitement national sont des concessions négociées pour un secteur ou sous-secteur particulier de services sur la base d'engagements volontaires positifs, autorisant une libéralisation plus progressive des échanges et une certaine souplesse d'action dans les secteurs où les pays n'estiment pas pouvoir ou vouloir envisager une telle libéralisation. En d'autres termes, les Membres de l'OMC peuvent choisir les secteurs dans lesquels ils libéralisent leurs échanges (« listes positives ») et peuvent imposer des conditions et des limites à cette libéralisation, sous réserve que ces

limites soient précisées (« listes négatives »). Certains pays en développement ont noté que la structure de l'AGCS en fait un accord plus « favorable au développement »⁶⁴.

○ Selon S.N. Karingi et R. Lang, "Le paragraphe 29 de la Déclaration de Doha souligne le besoin, à travers les négociations en cours, de redresser le déséquilibre entre le TSD dans l'article V de l'AGCS et son absence dans l'article XXIV du GATT. Le paragraphe 29 stipule que : "Nous convenons également de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux. Les négociations tiendront compte des aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement"⁶⁵.

➤ **L'OMC ne contrôle pas réellement les ACR**

○ Les Etats-Unis (EU) sont moins pointilleux vis-à-vis des règles de l'OMC puisqu'ils ont décidé le maintien de préférences commerciales unilatérales avec l'ASS jusqu'en 2015 dans le cadre de l'AGOA⁶⁶. Ils n'ont pas demandé de dérogation à l'OMC quand ils ont adopté l'AGOA en 2000 si bien que cette Décision aurait pu faire l'objet de poursuites⁶⁷, mais ils en ont demandé une en février 2005, à la suite de quoi des observations et questions concernant la demande ont été formulées par la Chine, l'Inde, le Pakistan et le Brésil. L'octroi des dérogations a été examiné au Conseil du commerce des marchandises le 15 juillet 2005, mais aucune décision n'avait encore été prise en octobre 2005, ce qui n'a pas inquiété les EU outre mesure.

○ On comprend d'autant mieux leur attitude que, selon l'aveu de l'OMC elle-même, "Le Comité des accords commerciaux régionaux a élaboré des procédures pour l'examen des accords, y compris en ce qui concerne la collecte de renseignements. Ces procédures servent à évaluer si chaque accord est compatible avec les dispositions de l'OMC. Toutefois, les Membres de l'OMC n'étant pas parvenus à un consensus sur la manière d'interpréter les critères d'évaluation de cette compatibilité, le Comité doit faire face à une accumulation de rapports en souffrance. En réalité, il n'y a eu consensus sur la compatibilité avec l'article 24 que dans un cas à ce jour: l'union douanière entre la République tchèque et la République slovaque après l'éclatement de la Tchécoslovaquie"⁶⁸. Et ceci sur plus de 300 ACR notifiés au GATT et à l'OMC!

○ Cet aveu est explicité par des fonctionnaires de l'OMC : "Les règles existantes de l'OMC sont mal équipées pour traiter de la réalité des ACR [Accords commerciaux régionaux]. En pratique la tâche de vérifier la conformité des ACR notifiés au titre de l'article XXIV du GATT est confiée au Comité des Accords Commerciaux Régionaux (CACR). Cet organisme, cependant, a eu peu de succès jusqu'à présent en évaluant la conformité des ACR régionaux notifiés à l'OMC, du fait de diverses difficultés politiques et légales, la plupart héritées des années du GATT... Le CACR a aussi été incapable de mener effectivement à bien ses fonctions de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des ACR"⁶⁹.

⁶⁴ OCDE, *Le rôle du "Traitement spécial et différencié" à l'interface des échanges, de la concurrence et du développement*, Groupe conjoint sur les échanges et la concurrence, 7 mai 2002, <http://www.oecd.org/dataoecd/49/36/2072367.pdf>.

⁶⁵ Stephen N. Karingi & Rémi Lang, *Negotiations on Rules with regard to Regional Trade Agreements*, 5-6 November 2005, http://www.uneca.org/eca_programmes/trade_and_regional_integration/TRID%20policy%20brief%20on%20negotiations%20on%20rules-RTAs.htm

⁶⁶ OMC, *Organe d'examen des politiques commerciales, Rapport du Secrétariat, Etats-Unis, Partie 3*, http://docsonline.wto.org/GEN_searchResult.asp

⁶⁷ Gregory Schaffer and Yvonne Apea, *Institutional choice in the General System of preferences*, op.cit..

⁶⁸ OMC, *Règles : Accords commerciaux régionaux, pierres angulaires ou pierres d'achoppement?* http://www.wto.org/French/thewto_f/minist_f/min05_f/brief_f/brief09_f.htm

⁶⁹ Jo-Ann Crawford and Roberto V. Fiorentino, *The changing landscape of Regional Trade Agreements*, WTO, Discussion Paper n°8,

○ Cela a conduit le South Centre à conclure que "L'inefficience du CACR et l'ambiguïté des règles ont conduit certains à suggérer qu'un Membre doit seulement notifier un ACR d'une façon appropriée soit avant ou après son entrée en application; et que, jusqu'à ce que les règles soient changées, il n'y pas un besoin imminent pour les membres des ACR de se préoccuper de leur conformité avec toutes les dispositions substantielles des accords de l'OMC"⁷⁰⁷¹.

○ La Commission européenne, tout en maintenant une attitude inflexible vis-à-vis des pays ACP dans la "négociation" des APE, reconnaît que les règles de l'OMC devraient accorder bien plus de flexibilité pour maintenir des accords commerciaux préférentiels entre pays développés et en développement : "Actuellement, il semble y avoir peu de cohérence, et encore moins de logique, dans le traitement des différents types d'ACR auxquels les pays en développement sont parties..."

(a) Les règles existantes ne donnent pas lieu à un traitement juste et équitable entre les différents types d'ACR en fonction de leurs incidences sur le développement et de la mesure dans laquelle ils encouragent la participation des pays en développement au commerce mondial. Par exemple, alors que les accords de tarifs préférentiels et de libéralisation partielle entre pays en développement relèvent de la Clause d'habilitation, des ACR à part entière ambitieux, tels que les accords de libre-échange entre pays développés et pays en développement, sont assujettis aux prescriptions plus strictes de l'article XXIV du GATT. Pourtant, les ACR Nord-Sud peuvent avoir une incidence sur le développement au moins aussi importante que n'importe quel ACR relevant de la Clause d'habilitation, et il est difficile de voir pourquoi les prescriptions devraient sur le fond être radicalement différentes. [Pas souligné dans le texte]

(b) Les règles existantes ne donnent pas lieu à un traitement juste et équitable entre les différents types d'ACR en fonction de leurs effets potentiels sur les tierces parties. Par exemple, aucune distinction n'est faite en ce qui concerne les accords commerciaux régionaux entre les pays en développement qui sont des acteurs relativement importants dans le commerce mondial et dont les ACR ont donc vraisemblablement des incidences sur les autres Membres de l'OMC et sur le système dans son ensemble, et les pays parties à des ACR qui ne représentent qu'une petite partie du commerce mondial...

Il faudrait aussi reconnaître que l'aptitude de nombreux pays en développement à s'adapter à une concurrence plus vive sur leurs marchés intérieurs ou à tirer pleinement parti des débouchés commerciaux supplémentaires offerts par les ACR, peut dépendre de leur propre niveau individuel de développement, en particulier dans le cas des ACR avec des pays développés. En conséquence, les Communautés européennes estiment que les négociations sur les ACR menées dans le cadre du PDD devraient viser à clarifier les flexibilités déjà prévues dans les règles existantes de l'OMC relatives aux ACR, afin de pouvoir garantir avec plus de certitude aux pays en développement parties aux ACR que les règles facilitent les ajustements nécessaires"⁷².

○ **Puisque la CNUCED et même la Banque mondiale jugent que la libéralisation multilatérale a été néfaste pour les pays pauvres, cela est d'autant plus vrai pour une libéralisation bilatérale plus forte**

○ Le dernier rapport de la CNUCED souligne l'impact dommageable de la libéralisation passée sur les pays pauvres et les risques supérieurs associés à des accords bilatéraux supplémentaires de libre-échange : "Il y a des préoccupations très répandues que les règles et régulations du commerce international, qui émergent des négociations commerciales multilatérales et d'un nombre croissant d'arrangements commerciaux bilatéraux et régionaux, pourraient interdire l'utilisation des mesures même qui ont été opératoires pour le développement des économies arrivées aujourd'hui à maturité et de celles s'étant industrialisées plus récemment. Cela impliquerait une réduction considérable dans la flexibilité des gouvernements nationaux pour poursuivre leurs objectifs de développement. Une autre

⁷⁰ For example, Wang, J. (2004) "China's Regional Trade Agreements: The Law, Geopolitics, and Impact on the Multilateral Trading System", 8 *Singapore Yearbook of International Law*, pp. 119-147, at 138.

⁷¹ South Centre, *Revisiting EPAs and WTO compatibility*, July 2005, SC/TADP/AN/DS/2
http://www.southcentre.org/publications/AnalyticalNotes/Other/2005Jul_EPA_WTO.pdf

⁷² Groupe de négociation sur les règles, *Communication présentée par les Communautés européennes au sujet des Accords commerciaux régionaux*, OMC, 2 mai 2005, TN/RL/W/179

préoccupation est que ces règles et engagements, qui sont également contraignants au plan légal pour tous les pays, imposent des contraintes plus fortes en termes économiques aux pays en développement par rapport aux pays développés, à cause des différences dans leurs caractéristiques structurelles respectives et de leurs niveaux de développement industriel"⁷³.

○ Même la Banque mondiale a enfin fait amende honorable dans son Rapport sur le développement dans le monde 2006 : "La plupart des conseils donnés aux pays pauvres au cours des dernières décennies – en particulier par la Banque mondiale – soulignaient les avantages qu'ils tireraient d'une participation à l'économie mondiale. Mais les marchés mondiaux sont loin d'être équitables, et les règles qui régissent leur fonctionnement ont des effets particulièrement préjudiciables pour les pays en développement. Ces règles sont le produit de processus de négociations complexes sur lesquelles les pays en développement ne peuvent guère peser. En outre, même si les marchés fonctionnaient de façon équitable, l'inégalité des dotations en ressources limiterait l'aptitude des pays pauvres à tirer parti des opportunités mondiales... Il faut donc instaurer des règles plus équitables pour le fonctionnement des marchés internationaux, il faut permettre aux pays pauvres de participer de manière plus efficace aux processus de détermination des règles internationales"⁷⁴.

➤ **Écoutons enfin le message de Friedrich List et Ulysses Grant**

○ "Toute nation qui, par des tarifs douaniers protecteurs et des restrictions sur la navigation, a élevé sa puissance manufacturière et navale à un degré de développement tel qu'aucune autre nation n'est en mesure de soutenir une concurrence libre avec elle ne peut rien faire de plus judicieux que de larguer ces échelles qui ont fait sa grandeur, de prêcher aux autres nations les bénéfices du libre-échange, et de déclarer sur le ton d'un pénitent qu'elle s'était jusqu'alors fourvoyée dans les chemins de l'erreur et qu'elle a maintenant, pour la première fois, réussi à découvrir la vérité" (Friedrich List, économiste, 1840).

○ "Pendant des siècles, l'Angleterre s'est appuyée sur la protection, l'a pratiquée jusqu'à ses plus extrêmes limites, et en a obtenu des résultats satisfaisants. Après deux siècles, elle a jugé commode d'adopter le libre-échange, car elle pense que la protection n'a plus rien à lui offrir. Eh bien, Messieurs, la connaissance que j'ai de notre pays me conduit à penser que, dans moins de deux cents ans, lorsque l'Amérique aura tiré de la protection tout ce qu'elle a à offrir, elle adoptera le libre-échange" (Ulysses Grant, Président des Etats-Unis de 1868 à 1876)⁷⁵.

III – Les arguments des pays ACP pour reporter la signature et rallonger la mise en œuvre des APE

1) Le sort incertain du Doha Round justifie d'étendre la dérogation pour signer les APE

➤ Alors que l'hibernation du Doha Round a donné lieu à une poussée des négociations d'Accords commerciaux bilatéraux, notamment de la part de l'UE qui y trouve une raison supplémentaire de signer les APE dans les délais prescrits, les pays ACP y trouvent au contraire une bonne raison de différer la signature, compte tenu de l'incertitude quant à l'incidence considérable que ne manqueront pas d'avoir les nouveaux Accords issus du Doha Round sur leur économie et sur la portée des APE. Et ceci indépendamment des raisons de fond de refuser les APE).

➤ C'est ce Mamadou Cissokho, Président honoraire du ROPPA, a souligné lors d'un séminaire à Bruxelles : "Alors que les négociations OMC sont bloquées, on voudrait signer un accord qui doit être compatible avec quelque chose qui n'est pas encore défini et avec lequel nous ne sommes pas

⁷³ UNCTAD, *Trade and Development Report*, 2006.

⁷⁴ World Bank, *World Development Report 2006. Equity and development*, 2005.

⁷⁵ Ces deux citations sont tirées de Bernard Cassen, *Verbatim*, le Monde Diplomatique, décembre 2005.

d'accord"⁷⁶. Il a précisé, lors d'un autre colloque, que les pays ACP ne peuvent signer des APE avec l'UE compte tenu de l'importance des produits agricoles importés de l'UE avant que celle-ci ait modifié sa politique agricole, ce qu'elle a l'intention de faire en profondeur à partir de 2013⁷⁷.

➤ C'est aussi ce que préconise la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies : "Un élément primordial pour les pays africains (et également pour d'autres pays en développement), est que la déclaration de Doha (paragraphe 29) prescrit un effort de clarification de l'article XXIV et du rôle du traitement spécial et différencié dans les accords commerciaux régionaux. Ces points de négociations à l'OMC seront donc d'une importance cruciale et pourraient déterminer la forme future des APE et le degré de flexibilité dont pourraient y bénéficier les pays africains"⁷⁸. Par conséquent les APE ne devraient pas être signés tant que cette clarification de l'article XXIV n'aura pas été faite.

➤ Glenys Kinnock, co-président de l'Assemblée parlementaire conjointe ACP-UE, a déclaré que l'expiration de la dérogation de l'OMC le 31 décembre 2007 ne devrait pas forcer les pays ACP à signer un accord APE perçu comme dommageable pour leur développement⁷⁹.

➤ Le Comité ministériel contrôlant les négociations de l'APE Afrique de l'Ouest a demandé le 30 novembre 2006 une extension de trois ans de la date limite de fin 2007 jusqu'à janvier 2011 pour la conclusion des négociations, "basée sur le volume des tâches restant à accomplir, dont l'achèvement détermine la viabilité de l'APE. Parmi celles-ci il y a la mise à niveau des économies des Etats Membres pour améliorer leur compétitivité, ce qui nécessite l'injection de fonds de l'UE"⁸⁰.

➤ Ahmed Youssef, conseiller économique de l'Ambassade du Soudan à l'UE, a déclaré le 6 décembre 2006 à Khartoum : "Les nations ACP désirent étendre l'article 37 de l'Accord de Cotonou pour une durée supérieure... Ils ont besoin de temps supplémentaire pour réfléchir. C'est le débat ici... L'année qui reste n'est pas suffisante pour toutes les régions pour préparer et signer les accords et prendre des décisions informées. Certains pays désirent trois ans, d'autres en désirent quatre ou six"⁸¹.

2) Les règles de l'OMC impliquent un délai très long pour mettre en oeuvre les APE

➤ Selon l'interprétation de l'OMC sur l'article XXIV du GATT, "La "durée raisonnable" auquel se réfère le paragraphe 5(c) de l'article XXIV ne doit dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels. Dans les cas où les Membres parties à un accord intérimaire pensent que 10 ans seraient insuffisants, ils devront fournir une explication complète au Conseil du Commerce des marchandises sur le besoin d'une période plus longue"⁸².

➤ Les pays ACP ont demandé en avril 2004 que la période de réduction des droits de douane ne soit pas inférieure à 18 ans – délai programmé pour le Chili dans l'ALE Canada-Chili et pour les EU

⁷⁶ Mamadou Cissokho, *Impact des APE sur l'agriculture*, Séminaire sur les "Relations commerciales UE-ACP: les APE face au défi du développement", Bruxelles, 12 novembre 2006.

⁷⁷ Mamadou Cissokho, Intervention dans la table-ronde sur *Accords de partenariat économique et marchés régionaux : que peut-on attendre des négociations?*, Colloque international "Quel cadre pour les politiques agricoles, demain, en Europe et dans les pays en développement ?", Notre Europe, Pluriagri et FARM, 27-29 novembre 2006, Paris.

⁷⁸ Centre africain pour les politiques commerciales, *Evaluation de l'impact de l'accord de partenariat économique entre les pays de la CEDEAO et l'Union européenne*, Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, décembre 2005.

⁷⁹ Peter Richards, *Politics: Old trade beefs to resurface at ACP meet*, IPS, 5 December 2006, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=35725>.

⁸⁰ http://www.thestatesmanonline.com/pages/news_detail.php?newsid=1629§ion=2

⁸¹ Noël King, *Development: ACP states feeling the pinch of 2007 trade deadline*, IPS, 6 December 2006, <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=35744>

⁸² WTO, *Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, WTO Analytical index: GATT 1994.

dans l'ALE Australie-EU –, et la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies a proposé 20 ans en mars 2005, délai déjà programmé pour la Thaïlande dans ses ALE avec l'Australie et avec la Nouvelle-Zélande⁸³.

➤ La proposition des pays ACP a été relayée par le Royaume-Uni (Déclaration du 21 mars 2005) : *"Les APE doivent assurer que les groupements régionaux de pays ACP disposent d'une flexibilité maximale pour ouvrir leur propre marché. L'UE doit donc offrir à tous les groupements régionaux de pays ACP une période de 20 ans ou plus pour l'ouverture de leur marché, sur une base inconditionnelle"*⁸⁴.

➤ Le rapport de la Commission du développement international de la Chambre des Communes de mars 2005 ajoute une autre bonne raison de différer l'ouverture du marché des pays ACP : *"Nous ne pensons pas que l'on doive demander aux Etats ACP d'ouvrir leurs marchés aux produits agricoles de l'UE avant que toutes les subventions distorsives des échanges soient supprimées. La période de transition pour une pleine réciprocité commerciale dans le secteur agricole devrait être explicitement liée à la réforme de la PAC"*⁸⁵.

➤ Ce à quoi la Commission européenne a répondu le 11 avril 2005 : *"C'est une période arbitraire, qui n'est de toute façon pas conforme aux directives de négociation de la Commission appelant à considérer au cas par cas les contraintes spécifiques auxquelles font face les ACP... On doit souligner qu'une telle offre universelle à tous les groupements de pays ACP n'est pas compatible avec les règles existantes de l'OMC sur les accords régionaux de libre-échange où la période de transition "ne doit dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels" ni avec la ligne adoptée par l'UE sur les clarifications appropriées de ces règles dans les négociations"* (même référence).

➤ C'est pourtant la même Commission qui a écrit un mois plus tard : *"En ce qui concerne les nombreux ACR conclus récemment, on observe que les périodes de transition dépassent largement dix ans. Ces cas deviennent la règle plutôt que l'exception... Des périodes de transition plus longues pourraient être nécessaires pour faciliter l'établissement et la consolidation du marché par une ouverture progressive au commerce dans les pays en développement faibles et vulnérables, compte tenu de leurs besoins et contraintes spécifiques"*⁸⁶.

➤ En réalité, puisque, par sa Décision "Tout sauf les armes" de 2001, l'UE n'a astreint les PMA à aucune réduction de leurs droits de douane dans le temps, les 12 ans qu'elle a acceptés doivent être prolongés au minimum du pourcentage que représente la part des PMA dans les importations des pays ACP venant de l'UE. Comme cette part a été de 37,2% en 2003 en Afrique de l'Ouest, la durée minimale de mise en œuvre de la réduction tarifaire devrait être de 16,5 ans.

➤ Mais, puisque l'Accord sur l'Agriculture (AsA), toujours en vigueur tant que le Doha Round ne l'a pas remplacé, a accordé 10 ans aux PED non PMA pour réduire leurs droits de douane de 24%, la conformité des APE avec l'AsA exigerait 33 ans pour les réduire de 80%, du moins pour la partie relative aux importations agricoles et alimentaires. Mais, puisqu'il n'y a pas eu d'Accord sur les produits industriels dans l'Uruguay Round et qu'il n'y a pas d'autre référence de délai de mise en œuvre, on peut appliquer ce même taux de réduction aux produits industriels. Une période très longue se justifie d'autant plus pour l'Afrique de l'Ouest que 13 des 15 Membres de la CEDEAO sont des PMA, que 2 des deux autres PED non PMA (Côte d'Ivoire et Nigeria) sont importateurs nets de

⁸³ Sanoussi Bilal et Francesco Rampa, *APE alternatifs et alternatives aux APE*, ECDPM, mars 2006.

⁸⁴ European Commission, *Recent UK statements on EPAs. Note for the attention of Delegations in ACP countries*, Trade/MPC D(2005) 3910, Brussels, 11 April 2005.

⁸⁵ House of Commons, International Development Committee, *Fair trade? The European Union's trade agreements with African, Caribbean and Pacific countries*, Sixth Report of Session 2004–05, 23 March 2005.

⁸⁶ Negotiating Group on Rules, *Submission on Regional Trade Agreements by the European Communities*, WTO, 12 May 2005, TN/RL/W/179.

produits alimentaires, et que le déficit alimentaire de l'ensemble a augmenté de 91% (de 2,6 à 4,9 milliards de \$) de 1995 à 2004⁸⁷.

➤ Sur le fond, les pays ACP demandent très logiquement que le démantèlement des droits de douane ne commence qu'une fois atteint un niveau de compétitivité suffisant avec l'UE et ceci pour les différents produits.

➤ Selon la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, "*Les pays africains ne peuvent retirer des gains des APE que : • si la pleine réciprocité est précédée par une intégration régionale approfondie • et si les délais de mise en oeuvre sont suffisamment longs pour procéder aux ajustements internes nécessaires et absorber les coûts d'ajustements qu'entraîne une telle libéralisation*"⁸⁸.

➤ Le Premier Ministre de la Barbade, a souligné le 20 novembre 2006, lors de l'ouverture de la 12^e Assemblée parlementaire conjointe ACP-UE, que "*Les pays du monde développé ont bénéficié de 50 ans pour préparer leurs économies et leurs sociétés à s'adapter à la libéralisation d'aujourd'hui. Un ajustement trop fort comprimé en une période trop courte peut être aussi fatale que pas d'ajustement du tout*".

➤ Notons enfin que l'AGCS ne fixe aucun délai pour la pleine libéralisation des échanges dans les accords bilatéraux de libre-échange sur les services.

IV – L'Accord de Cotonou n'oblige pas l'UE à réduire son dumping agricole

➤ L'Accord de Cotonou ne prévoit pas de procédure spécifique pour le règlement des différends commerciaux entre l'UE et les pays ACP au sein des APE si bien que le paragraphe 7 de l'article 37 renvoie aux règles de l'OMC.

➤ S'agissant des échanges agricoles, l'AsA, l'Accord-cadre du 31 juillet 2004 et la Déclaration Ministérielle de Hong-Kong tentent d'établir un équilibre entre les règles concernant les 3 piliers que sont la réduction des droits de douane, des subventions à l'exportation et des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges. Le préambule de l'AsA traite "*des engagements contraignants et spécifiques dans chacun des domaines ci-après: accès aux marchés, soutien interne, concurrence à l'exportation*". Plus précis, l'article 3 de l'Annexe A sur l'agriculture de l'Accord cadre stipule que "*Les réformes concernant les trois piliers forment un tout interdépendant et doivent être abordées d'une manière équilibrée et équitable*".

➤ Il n'y a rien de tel dans l'Accord de Cotonou : alors que les APE vont bien plus loin que l'AsA sur la réduction des droits de douane qui seraient à éliminer sur 80% des exportations de l'UE, aucune obligation n'est mentionnée pour l'UE d'éliminer parallèlement ses subventions à l'exportation, y compris ses aides internes bénéficiant aussi aux produits exportés.

➤ Cela contredit les règles de l'OMC, même si, évidemment, l'élimination des restitutions au 31 décembre 2013 programmée par la Décision Ministérielle de Hong-Kong du 18 décembre 2005 s'imposera dans les APE si le Doha Round est finalisé.

➤ Au contraire l'UE programmera à l'avance ses restitutions vers les pays ACP

○ La seule disposition de l'Accord de Cotonou sur les exportations agricoles de l'UE est celle de l'Article 54 sur la "Sécurité alimentaire" : "*1. En ce qui concerne les produits alimentaires disponibles, la Communauté s'engage à assurer que les restitutions à l'exportation soient fixées*

⁸⁷ J. Berthelot, *Stratégie alimentaire, Afrique de l'Ouest, OMC et APE*, ROPPA, Forum sur la souveraineté alimentaire, Niamey, 7 au 10 Novembre 2006.

⁸⁸ Op. cit.

d'avantage à l'avance qu'auparavant pour tous les Etats ACP pour une série de produits retenus en fonction des besoins alimentaires signalés par ces Etats. 2. Les restitutions sont fixées un an à l'avance et ce chaque année pendant toute la durée de vie du présent accord, étant entendu que leur niveau sera déterminé selon les méthodes normalement appliquées par la Commission".

○ On retrouve ici la même inconscience des effets pervers des restitutions pour les agriculteurs des pays ACP que la Commission défendait déjà à Seattle lorsqu'elle était fière d'écrire que, "au titre des relations privilégiées avec les pays ACP, l'Union européenne accorde le bénéfice des restitutions à l'exportation plus importantes que pour les autres pays tiers, à pratiquement tous les pays de l'Afrique subsaharienne"⁸⁹. Par exemple les restitutions sur les exportations de blé vers les pays ACP ont été de 53% supérieures à celles sur les autres pays en 1997-98⁹⁰.

○ Il est aberrant que l'UE s'engage à fixer ses restitutions en direction des pays ACP un an à l'avance, non seulement parce qu'elle ignore quels seront alors le niveau du prix mondial et l'évolution du taux de change de l'euro, et surtout quels seront les besoins des ACP déficitaires. Cette préfixation des restitutions déprimera les prix agricoles dans les pays ACP, ce qui est contredit l'objectif d'y promouvoir le développement agricole.

○ C'est pourtant la même Commission qui, dans les négociations agricoles du Doha Round, exige que les USA réduisent leurs crédits bonifiés et garanties de crédit à l'exportation et leur aide alimentaire excessive pour que l'UE accepte de réduire ses restitutions puisque, pour l'instant, leur élimination effective est conditionnée par la finalisation du Doha Round.

➤ **Mais le renvoi par l'Accord de Cotonou aux règles de l'OMC obligera l'UE à éliminer son dumping**

○ Puisque la Déclaration Ministérielle de Hong-Kong a prévu l'élimination des restitutions au plus tard fin décembre 2013, avec une première étape fin 2010, celle-ci devrait porter prioritairement sur les exportations vers les pays les plus pauvres, donc les PMA et notamment ceux d'Afrique de l'Ouest.

○ Mais l'UE doit aussi éliminer ses subventions internes allant aux produits exportés, conformément aux jugements récents de l'Organe d'appel de l'OMC qui ont constitué des précédents très importants, rompant heureusement enfin avec la définition conventionnelle du dumping dans l'article VI du GATT et l'article 9.1.b de l'AsA : "vente ou écoulement à l'exportation, par les pouvoirs publics ou leurs organismes, de stocks de produits agricoles constitués à des fins non commerciales, à un prix inférieur au prix comparable demandé pour le produit similaire aux acheteurs sur le marché intérieur".

✓ Dans son jugement du 3 décembre 2001, dans l'affaire des Produits laitiers du Canada, l'Organe d'appel de l'OMC a stipulé que : "La distinction entre les disciplines en matière de soutien interne et les disciplines en matière de subventions à l'exportation définies dans l'Accord sur l'agriculture serait également affaiblie si un Membre de l'OMC était habilité à utiliser le soutien interne, sans limite, pour soutenir les exportations de produits agricoles (paragraphe 91)... Le potentiel qu'ont les Membres de l'OMC d'exporter leur production agricole est préservé, pour autant qu'aucune vente destinée à l'exportation effectuée par un producteur à un prix inférieur au coût de production total ne soit financée en vertu d'une mesure des pouvoirs publics" (paragraphe 92).

✓ Et l'Organe d'appel a répété le 20 décembre 2002 dans la même affaire : "Si les mesures des pouvoirs publics qui soutiennent le marché intérieur pouvaient être appliquées pour subventionner les ventes à l'exportation, sans que soient respectés les engagements pris par les Membres pour limiter le niveau des subventions à l'exportation, la valeur de ces engagements serait compromise. L'article 9:1 c) tient compte de cette possibilité en plaçant, dans certaines circonstances, les mesures prises par les pouvoirs publics sur le marché intérieur dans le champ des disciplines relatives aux "subventions à l'exportation" de l'article 3.3." (paragraphe 148).

✓ Ceci est aussi conforme aux déclarations des EU du 16 janvier 2006 à l'OMC : "Dans leur texte sur les Disciplines en matière de subventions, les États-Unis ont déclaré qu'à l'évidence, une prochaine étape de l'approfondissement progressif des disciplines en matière de subventions consisterait à étendre la catégorie existante des subventions prohibées au titre de l'article 3 de

⁸⁹ European Commission, *Argumentaire. Agricultural policy and trade*, 23-11-1999, 14 p.

⁹⁰ J. Berthelot, *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation*, L'Harmattan, 2001, p. 118.

l'Accord sur les subventions de manière à inclure les types d'intervention des pouvoirs publics qui ont un effet de distorsion sur la compétitivité et sur les échanges similaire à celui des subventions à l'exportation ou au remplacement des importations... Ces subventions faussent les mécanismes normaux du marché et donnent aux sociétés bénéficiaires un avantage compétitif considérable à la fois sur leurs marchés d'exportation et sur leurs marchés intérieurs... Le Groupe devrait axer ses débats sur les autres types de subventions pouvant donner lieu à une action qui correspondent à l'intervention la plus gênante des pouvoirs publics sur le marché. Ce sont ces subventions qui ont potentiellement les effets de distorsion des échanges les plus importants"⁹¹. Cette déclaration est très intéressante même si les EU ont été assez prudents pour ajouter une note de bas de page disant que "les subventions de ce type élaborée dans le cadre des négociations sur l'agriculture devrait prévaloir sur les règles générales applicables aux subventions telles qu'établies, où telles qu'elles pourront être établies, dans l'Accord sur les subventions".

➤ **Et le traitement spécial et différencié exige que l'UE élimine plus largement et plus vite son dumping que les pays ACP réduisent leurs droits de douane** : la réduction des subventions de l'UE à l'exportation doit donc aller au-delà des 80% de réduction des droits de douane auxquels seraient tenus les pays ACP, doit porter sur toutes les subventions internes aux produits exportés et être plus rapide que la réduction des droits de douane par les pays ACP.

➤ **L'élimination de toutes les subventions aux produits agricoles exportés interdira à l'UE d'exporter** : l'élimination de toutes les subventions, y compris internes, aux produits agricoles exportés par l'UE (et les EU) vers les pays ACP aboutira à éliminer ces exportations puisqu'elles ne seraient plus rentables pour les producteurs de l'UE (la même chose pour ceux des EU). Cela éliminera la menace pesant sur l'agriculture des pays ACP du fait d'un désarmement tarifaire quasi-total vis-à-vis de l'UE. Toutefois cela ne protégerait pas leurs produits industriels et services, ce qui justifie encore le refus des APE.

➤ **L'Accord de Cotonou n'a pas prévu de clause de sauvegarde pour les pays ACP mais seulement pour l'UE**

○ Le gouvernement du Royaume-Uni a déclaré le 21 mars 2005 que "*Il devrait y avoir un mécanisme de sauvegarde effectif pour les pays ACP faisant face à une poussée d'importations subventionnées par l'UE*"⁹², ce qui prouve que l'Accord de Cotonou n'en a pas prévu.

○ La Commission européenne a répondu le 11 avril 2005 : "*Nous acceptons d'incorporer un tel mécanisme. On doit noter aussi que l'inclusion de mécanismes de sauvegarde est déjà une pratique établie de l'UE dans ses accords commerciaux régionaux existants*", un aveu très net que l'Accord de Cotonou n'en avait pas programmé pour les pays ACP.

○ Mais le plus surprenant est que, si des clauses de sauvegarde sont en fait prévues aux articles 8 à 11 de l'Annexe 5 de l'Accord de Cotonou relative au "*Régime commercial applicable au cours de la période préparatoire*" 2000-07, elles le sont dans l'intérêt exclusif de l'UE : "*Lorsque les importations d'un produit sur le territoire de la Communauté augmentent dans des proportions et dans des conditions telles qu'elles causent ou risquent de causer un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou directement concurrents, d'entraîner de graves perturbations de tout le secteur économique ou des difficultés susceptibles de provoquer une détérioration grave de la situation économique d'une région, la Communauté peut prendre des mesures appropriées dans les conditions et selon les procédures prévues à l'article 9*"⁹³.

○ Cependant la Déclaration ministérielle de l'OMC à Hong-Kong a prévu la mise en place d'un Mécanisme de sauvegarde spéciale pour les PED, déclenché aussi bien par une forte chute des prix à l'importation que par une forte poussée des volumes importés, ce qui confirme que les APE sont bien plus dangereux que l'OMC pour les pays ACP.

⁹¹ Document présenté par les Etats-Unis, *Élargissement de la catégorie des subventions prohibées de la "catégorie rouge"*, OMC, Groupe de négociation sur les règles, TN/RL/GEN/94, 16 janvier 2006.

⁹² European Commission, *Text of UK statement with EC responses inserted in bold*, Brussels, 11 April 2005.

⁹³ <http://knowledge.cta.int/en/content/view/full/1163>

V – L'UE est mal placée pour affirmer que les APE sont imposés par l'OMC

➤ **L'UE et les EU ont 4 ans de retard dans la notification de leurs soutiens agricoles à l'OMC** : ils ne respectent pas les 4 mois maximum après la fin de la campagne agricole fixés en 1995 par l'OMC (G/AG/2) pour les notifications des soutiens internes, ce retard leur ayant permis de changer leurs politiques agricoles en transférant des aides couplées de la boîte orange dans les boîtes bleue ou verte, échappant ainsi aux poursuites puisqu'elles n'ont généralement pas d'effet rétroactif.

➤ **L'UE et les EU trichent sur leurs subventions aux aliments du bétail** : puisque l'article 6.2 de l'AsA n'exempte de réduction les subventions aux intrants que pour les agriculteurs pauvres des PED et que 60% de la production de céréales, oléagineux et protéagineux (COP) de l'UE (et des EU) sont des intrants pour les productions animales, 60% des aides directes aux COP, soit 9,8 Md€ en moyenne de 1995 à 2001 et 68,6 Md€ au total, étaient astreintes à réduction mais l'UE les a notifiées en totalité en boîte bleue⁹⁴. La réforme de la PAC de juin 2003, qui a transféré environ 90% des aides directes aux COP de la boîte bleue à la boîte verte du "paiement unique par exploitation" (PUE), ne change pas leur statut de subventions aux intrants à placer dans la boîte orange. En outre ces subventions aux aliments du bétail se retrouvent sous forme de subventions cachées à l'exportation des produits animaux exportés qui ont consommé ces aliments du bétail (voir plus bas).

➤ **L'UE triche sur d'autres subventions aux intrants**⁹⁵ :

- Elle a "oublié" de notifier chaque année au moins 1,2 Md€ de subventions à l'irrigation et 2 Md€ de détaxation du carburant agricole.
- Elle a sous notifié ses bonifications d'intérêts d'au moins 200 M€ et les subventions aux assurances agricoles d'au moins 500 M€
- Elle a placé en boîte verte pour 5,6 milliards d'€ en moyenne de subventions à l'investissement des exploitations et des industries agroalimentaires, en contradiction avec l'article 6.2 encore, le paragraphe 4 de l'Annexe 4 et le paragraphe 13 de l'Annexe 3. Parmi les dernières concessions que Peter Mandelson s'appropriait à faire dans les derniers jours des négociations du Doha Round avant la rupture du 24 juillet 2006, il y avait le retrait des aides à l'investissement agricole de la boîte verte, ce qui est une confession claire de l'illégalité de les y avoir placées⁹⁶.

➤ **Le "paiement unique par exploitation" ne peut pas être dans la boîte verte**, car il n'obéit pas à trois des cinq conditions du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA :

- (1) Il est basé sur le montant des aides reçues de 2000 à 2002, un critère non prévu condition a) du paragraphe 6.
- (2) Surtout il contredit la condition b) : l'agriculteur ne peut produire ce qu'il veut car de nombreuses productions sont interdites (fruits et légumes, et lait et betterave sucrière si pas de quotas) ou plafonnées (coton, tabac, huile d'olive, et lait et betteraves sucrières au dessus du quota). Or le seul fait de ne pouvoir cultiver des fruits et légumes a suffi à l'Organe d'appel de l'OMC le 3 mars 2005 pour considérer les "paiements directs" aux producteurs de coton des EU comme couplés.
- (3) Il contredit la condition d) : l'agriculteur doit montrer qu'il dispose d'hectares éligibles pour percevoir le PUE annuel, donc le PUE reste couplé aux surfaces.
- En outre, puisque le PUE ne peut être imputé à une production particulière, il est imputable à toutes les productions dont il a pour effet d'abaisser le prix de vente au dessous du coût de production. Toutes les exportations agricoles de l'UE sont donc attaquables pour dumping dès lors que leurs producteurs perçoivent le PUE, ce qui concerne la quasi-totalité des agriculteurs de l'UE-15.

➤ **L'UE triche en conséquence sur ses subventions aux exportations**, en se vantant qu'elle a énormément réduit ses restitutions – ce qui est vrai – alors qu'elle les a largement compensées par les

⁹⁴ J. Berthelot, *Evaluation des soutiens agricoles internes de l'UE...*, op. cité note 39.

⁹⁵ Les EU en font autant: J. Berthelot, "Le Roi est nu..." du 10 novembre 2005 et "Les simulations mystificatrices du Canada sur les réductions des soutiens agricoles internes des Etats-Unis ayant des effets de distorsion des échanges" du 30 juin 2006 sur le site de Solidarité (<http://solidarite.asso.fr/home/Agriculture06.php>).

⁹⁶ AGRA Presse Hebdo of 31 July 2006.

aides directes internes bénéficiant aux produits exportés qui, selon les précédents de l'Organe d'appel de l'OMC rappelés plus haut, doivent être désormais pris en compte pour évaluer le dumping.

○ C'est le cas des céréales exportées qui ont reçu 1,673 milliards d'€(Md€) en moyenne de subventions internes de 1995-96 à 2001-02 (années notifiées à l'OMC), soit 3,5 fois plus que les 477 millions d'€ (M€) de restitutions⁹⁷. Comme celles-ci ont presque disparu, les subventions internes représentaient en 2002 94% du total des subventions aux céréales exportées. En comparant les 2,150 Md€ de valeur moyenne de celles-ci aux 2,956 Md€ de valeur des exportations, cela fait un taux de dumping moyen de 42,1%.

○ De même les 329 M€ de subventions totales aux exportations de viande de volailles en moyenne sur la même période pour 1,011 million de tonnes ont correspondu à 325 € par tonne, dont 243 € de subventions internes qui ont été 3 fois supérieures aux 82 € de restitutions. En comparant ces 329 M€ aux 1043 M€ de valeur moyenne des 1,011 millions de tonnes exportées on a un taux de dumping de 24%.

○ Les subventions totales aux exportations de viande de porc (restitutions plus subventions internes aux exportations) ont atteint en moyenne 316 millions d'€, dont 188,2 millions d'€ de subventions internes, 47% de plus que les 127,8 millions d'€ de restitutions. Comparées à la valeur des exportations de 2,243 milliards d'€, le taux de dumping en résultant a été de 12,3%.

○ Bien que les restitutions sur les produits laitiers soient restées considérables, les subventions internes aux produits laitiers exportés ont néanmoins représenté 38,2% des subventions totales ou 61,7% des restitutions, ce qui a donné un taux de dumping total de 33,3% en moyenne⁹⁸. Et les nouvelles aides directes accordées aux producteurs de lait depuis 2004 accentueront cette tendance.

○ Mais c'est la viande bovine qui a été le produit agricole de l'UE au taux de dumping total le plus élevé – 63,7% en moyenne de 1996 à 2002 – puisque les subventions totales à la viande bovine exportée ont été supérieures de 75,1% à la valeur des exportations, les subventions internes ayant été en moyenne supérieures de 9,2% aux restitutions⁹⁹.

○ *"Le soutien interne et les subventions à l'exportation des EU pour les tomates ont permis à l'UE de couvrir environ 80% de la demande de ce produit en Afrique de l'Ouest à des prix moins chers que les approvisionnements locaux. En conséquence, plusieurs pays de la sous-région ont fait l'expérience de hausses importantes dans l'importation de concentrés de tomate subventionnés de l'UE, une substitution correspondante de la production locale et la fermeture des usines de transformation locales"*¹⁰⁰.

○ L'importance des subventions internes allant aux produits agricoles exportés montre que l'élimination des restitutions au 31 décembre 2013, décidée par la déclaration de Hong-Kong en cas de finalisation du Doha Round, ne mettra pas fin au dumping de l'UE.

Conclusion: les pays ACP devraient adopter une attitude offensive vis-à-vis de l'UE

➤ Face à la posture arrogante et inflexible du Goliath UE, le David des pays ACP disposent néanmoins d'une puissante fronde pour éviter un avenir désespéré pour eux et pour l'UE elle-même : ils peuvent poursuivre facilement l'UE à l'OMC pour ne pas respecter les règles de l'AsA.

➤ Ce faisant les pays ACP, et plus largement les PED, peuvent tirer parti de la procédure plus simple que l'UE utilise largement contre les pays "sans économie de marché" (anciens pays communistes non encore à l'OMC). En effet puisque la plupart des produits agricoles de l'UE ne sont plus des produits d'une "économie de marché" puisqu'ils ne sont plus vendus, depuis la réforme de la PAC de 1992 accentuée par les réformes de 1999 et 2003-06, à des prix reflétant leur "valeur

⁹⁷ J. Berthelot, *Le dumping total de l'Union européenne et des Etats-Unis sur les céréales et les viandes de volaille et de porc*, Solidarité, 16 janvier 2006.

⁹⁸ J. Berthelot, *Le dumping total des produits laitiers de l'UE de 1996 à 2002*, Solidarité, 31-01-06

⁹⁹ J. Berthelot, *Le dumping total de la viande bovine de l'UE de 1996 à 2002*, Solidarité, 19 avril 2006.

¹⁰⁰

normale" puisqu'ils sont très inférieurs au coût moyen de production qu'ils auraient eu "sans interférence significative de l'Etat"¹⁰¹, compte tenu des subventions massives, tant celles à l'exportation ("restitutions") que celles internes bénéficiant aussi aux produits exportés.

➤ Finalement la seule alternative aux APE qui vaille est leur retrait pur et simple de l'Accord de Cotonou, la poursuite et l'amélioration des précédentes Conventions de Lomé et l'aide désintéressée de l'UE aux accords d'intégration régionale des pays ACP, en y soutenant la hausse de la protection tous azimuts de leur marché intérieur.

➤ C'est aussi la seule solution politiquement durable et économiquement profitable pour l'UE elle-même à long terme.

○ Actuellement l'UE fait face à une forte vague d'immigration clandestine : 10 156 "boat people" d'Afrique de l'Ouest sont arrivés aux îles Canaries dans les seuls 6 premiers mois de 2006, sans parler des milliers d'autres d'ASS qui sont arrivés à Ceuta, Mellilia, en Espagne, à Lampedusa et à Malte¹⁰². En dépit du lourd tribut en décès payé par ces boat people, ceci est de toute évidence le symptôme du désastre économique profond affectant l'ASS, et en particulier son agriculture qui emploie encore les 2/3 de sa population active. Manifestement ces hommes jeunes courageux fuient une situation désespérée et cherchent à gagner un minimum d'argent pour l'envoyer à leurs familles afin de soulager leur faim.

○ La population de l'UE-27 devrait décroître de 2% de 2006 à 2050 (de 493 à 475 millions) tandis que celle des PED passerait de 5,3 à 8 milliards, dont celle d'ASS bondirait de 767 millions à 1,749 milliard et serait alors supérieure à celle de l'Inde (1,628 milliard) comme de la Chine (1,437 million)¹⁰³. La population de la seule Afrique de l'Ouest exploserait de 135% (de 271 à 637 millions) et serait supérieure de 25% à celle de l'UE-27 alors qu'elle lui est actuellement inférieure de 45%. Ce bouleversement du rapport démographique entre l'UE et l'ASS aura des impacts profonds dans leurs pouvoirs relatifs économiques et surtout politiques, et donc sur l'évolution des règles internationales, y compris celles gouvernant les échanges agricoles.

○ Si l'on ajoute l'impact du changement climatique qui frappera bien plus lourdement l'ASS, on voit la nécessité pour l'UE, et plus largement la Communauté internationale, de se mobiliser de toute urgence pour adapter les règles des échanges agricoles aux besoins du continent le plus pauvre et le plus fragile.

¹⁰¹ Council regulation (EC) n° 384/96 of 22 December 1995 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community.

¹⁰² Patrick Gaubert, L'UE face à l'immigration clandestine, http://europe.rfo.fr/imprimer.php3?id_article=99

¹⁰³ Population Reference Bureau, 2006 World Population Data Sheet, <http://www.prb.org/pdf06/06WorldDataSheet.pdf>. Ces perspectives sont supérieures à celles des Nations Unies mais elles sont aussi plus récentes (établies en août 2006 au lieu de février 2005).