



# Centre d'économie du développement

*IFReDE - GRES - Université Bordeaux IV*

Document de travail

DT/131/2006

Commerce international et développement : règles et  
enjeux pour l'Afrique

par

Nicolas Ponty

*Administrateur de l'INSEE - Economiste principal au PNUD*



# Centre d'économie du développement

IFReDE - GRES - Université Bordeaux IV

## Commerce et développement : règles et enjeux pour l'Afrique

Par Nicolas Ponty<sup>1</sup>

*Administrateur de l'INSEE – Economiste principal au PNUD*

[Nicolas.ponty@u-bordeaux4.fr](mailto:Nicolas.ponty@u-bordeaux4.fr) ou [nicolas.ponty@undp.org](mailto:nicolas.ponty@undp.org)

### Résumé :

Les pays africains sont aujourd'hui engagés dans différentes négociations commerciales. Au niveau multilatéral, un cycle de négociations pour le commerce et le développement a été ouvert en 2001 à Doha. Parallèlement, les pays Afrique-Caraïbe-Pacifique (ACP) négocient avec l'Union européenne les Accords de Partenariat Economique (APE). Cette étude analyse les enjeux de ces négociations commerciales multilatérales et régionales pour les pays africains ainsi que leur cohérence. Les pays africains, déjà engagés dans des négociations multilatérales où ils peinent déjà à faire valoir leurs intérêts, ont a priori peu d'intérêt à négocier les APE car la grande majorité d'entre eux bénéficient déjà d'un accès préférentiel aux marchés européens en tant que PMA. La seule incitation pour les pays africains à s'engager véritablement dans les négociations des APE proviendrait d'une aide pour le commerce additionnelle. Les pays ACP et l'Union européenne pourraient également proposer une révision de l'article XXIV du GATT sur les accords commerciaux préférentiels, comme les y invite d'ailleurs la déclaration de Doha en son paragraphe 29, afin d'y intégrer la dimension traitement spécial et différencié. Enfin, la rationalisation du « bol de spaghetti » que constituent les différentes Communautés économiques régionales (CER) africaines constitue le troisième élément clé pour la réussite des négociations des APE.

### Abstract : Trade and Development. Rules and Issues at Stake for Africa

African countries are today committed in different trade negotiations. A multilateral Round for trade and development has been launched in 2001 at Doha. Simultaneously, African, Caribbean and Pacific (ACP) countries negotiate with the European Union Economic Partnership Agreements (EPA). This study is about first the issues at stake in these multilateral and regional trade negotiations and secondly their mutual consistency. African countries, which struggle at the multilateral level to hold successfully their positions, have indeed few interests to achieve EPA negotiations because most of them benefit still from free access on European markets. Only an additional aid for trade would lead African countries to commit themselves strongly in EPAs. ACP countries and the European Union should also propose jointly a revision of the GATT XXIV Article about regional trade agreements, pursuant to the Doha ministerial declaration which has agreed in paragraph 29 to clarify provisions for regional trade agreements and take into account special and differential treatment. Finally, the third pillar for a successful negotiation of EPAs will rely on a rationalization of the African regional economic communities "spaghetti bowl".

**Mots-clés :** APE ; GATT ; négociations multilatérales ; OMC ; Système de Préférence Généralisées

**Keywords :** EPA ; GATT ; Generalised System of Preferences ; Multilateral negotiations; WTO

**JEL Classification :** F02 – F13 – F15 – O19

---

<sup>1</sup> L'auteur tient à remercier Alain Blancheton, Yves Bourdet, Hervé Kouraogo, Christophe Lefranc et Jean-René Cuzon pour leurs remarques et suggestions sur une version antérieure de cette étude. Les erreurs et insuffisances restent nôtres.

## Sommaire

Acronymes .....	4
1. Introduction .....	6
2. Organisation mondiale du commerce .....	8
1. <i>Les principes fondamentaux du GATT</i> .....	8
2. L'OMC .....	11
3. Le cycle de Doha : un cycle pour le développement ? .....	14
1. Du cycle de l'Uruguay à l'agenda de Doha .....	14
2. La libéralisation commerciale dans l'agriculture .....	16
A. L'accès au marché .....	17
B. Les soutiens domestiques .....	17
C. Les subventions à l'exportation .....	18
D. La question du coton .....	18
3. La libéralisation commerciale dans l'industrie .....	19
4. La libéralisation dans les services .....	20
5. Les droits de propriété intellectuelle .....	22
6. Les thèmes de S(ngapour) .....	23
A. L'investissement .....	24
B. La politique de la concurrence .....	24
C. La transparence des marchés publics .....	25
D. La facilitation du commerce .....	25
7. La question des « règles » .....	26
8. Le Système de Règlement des Différends .....	27
9. Le Traitement Spécial et Différencié comme outil de développement .....	28
A. Les mesures de flexibilité et d'exemption .....	28
B. L'aide pour le commerce .....	30
C. Système de préférences non réciproques et non discriminatoires .....	31
10. Position des pays africains .....	32
4. Les Accords de Partenariat Economique .....	38
1. La conformité des accords UE-ACP avec les règles de l'OMC .....	38
2. Les objectifs des APE .....	39
3. Défis et opportunités lancés par les APE .....	41
4. Evaluations économiques des APE .....	45
5. La cohérence entre les différentes négociations commerciales .....	47
1. La cohérence des objectifs : organisations régionales africaines, APE et cycle de Doha .....	47
2. La cohérence des mandats : le retour des thèmes de Singapour .....	47
3. La cohérence des stratégies .....	48
6. Conclusions .....	56
Références bibliographiques .....	58
Annexes .....	62

---

---

### *Acronymes*

- ACP** : Groupe des Etats d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
- AMIC** : Accord sur les mesures concernant les investissements et liés au commerce
- ADA** : Accord anti-dumping
- ADPIC** : Accord sur les Droits de Propriété Intellectuelle liés au Commerce
- AGCS** : Accord Général sur le Commerce des Services
- AGOA** : African Growth and Opportunity Act
- ALCA** : Accord de libre commerce des Amériques
- AMF** : Arrangement multifibre
- AMI** : Accord multilatéral sur les investissements
- AMNA** : Accès au marché des produits non agricoles
- AsA** : Accord sur l’agriculture de l’Uruguay Round
- ATV** : Accord sur les textiles et les vêtements
- BNSD** : Bostwana, Lesotho, Namibie et Swaziland
- CAMEI** : Conférence des ministres africains de l’intégration économique
- CCD** : Comité du commerce et du développement
- CCE** : Comité du commerce et de l’environnement
- CCI** : Centre du commerce international
- CCIC** : Comité Consultatif international sur le coton
- CDB** : Convention sur la diversité biologique
- CEEAC** : Communauté Economique des Etats d’Afrique Centrale
- CI** : Cadre intégré
- CENSAD** : Communauté des Etats sahélo-sahariens
- CEMAC** : Communauté Economique et Monétaire d’Afrique Centrale
- CER** : Communauté économique régionale
- CNUCED** : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
- CEDEAO** : Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
- COI** : Commission de l’Océan Indien
- COMESA** : Common Market for Eastern and Southern Africa (Marché commun d’Afrique Orientale et Australe)
- DSRP** : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
- EAC** : East African Community
- EAS** : Eastern and Southern Africa
- ECCAS** : Economic Community of Central African States
- ECOWAS** : Economic Community of West African States (Communauté Economique des Etats d’Afrique de l’Ouest)
- EDIC** : Etude diagnostique sur l’intégration commerciale
- ESA** : Eastern and Southern Africa

**ESP** : Estimation du soutien aux producteurs

**GATT** : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement On Tariffs and Trade)

**GATS** : Accord général sur le commerce des services (General Agreement on Trade of Services)

**GEPGL** : Communauté économique des Pays des Grands Lacs

**IDE** : Investissement direct étranger

**IGAD** : Autorité intergouvernementale pour le développement

**MGS** : Mesure globale du soutien

**MES** : Mesure équivalente de soutien

**MSS** : Mécanisme de sauvegarde spéciale

**MIC** : Mesures concernant les investissements et liées au commerce

**MRU** : Mano River Union

**NPF** : Nation la plus favorisée

**PAC** : Politique Agricole Commune

**PEDINPA** : Produits en développement importateur net de produits alimentaires

**PTF** : Partenaires techniques et financiers

**OMC** : Organisation mondiale du commerce

**OMPI** : Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

**ORD** : Organe de règlement des différends

**OTC** : Obstacle technique au commerce

**PDD** : Programme de Doha pour le Développement

**PMA** : Pays les moins avancés

**UNCTAD** : United Nations Conference on Trade And Development

**UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

**SACU** : Southern African Customs Union (Union Douanière d'Afrique Australe)

**SADC** : Southern African Development Community (Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe)

**SGP** : Système généralisé de préférences

**TIM** : Trade Integrated Mechanism

**TRIMS** : Trade related Investment Measures

**TRIPS** : Trade Related Aspects of Intellectual Property

**TSA** : Tout Sauf les Armes

**TSD** : Traitement Spécial et Différencié

**UA** : Union Africaine

**UE** : Union européenne

**UMA** : Union du Maghreb Arabe

## 1. Introduction

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont été adoptés lors du sommet du Millénaire tenu en 2000. A travers l'adoption du huitième objectif, c'est la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement que la communauté internationale s'efforce d'atteindre. Ce partenariat devrait permettre d'instaurer un système commercial et financier plus ouvert, fondé sur des règles prévisibles (cible 12), de subvenir aux besoins spécifiques des pays les moins avancés (PMA), de proposer des médicaments à tous les pays en développement en collaboration avec les laboratoires pharmaceutiques (cible 17) ou encore de mettre à la disposition de tous les bienfaits de la technologie en coopération avec le secteur privé (cible 18). Les échanges commerciaux tiennent également un rôle non négligeable dans la réalisation d'autres objectifs du Millénaire comme l'éradication de l'extrême pauvreté ou encore les cibles en matière de santé et d'éducation. Dans un tel contexte, la réforme du système commercial international négociée actuellement à différents niveaux mérite d'être étudiée et approfondie.

Ainsi, un an après l'adoption de la déclaration du Millénaire, en novembre 2001, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), successeur du GATT, a lancé lors de la quatrième conférence ministérielle de Doha un agenda de travail en faveur de la libéralisation du commerce international et du développement. Ce cycle de négociations était prévu pour prendre fin en décembre 2005 au plus tard. Après l'échec des négociations enregistré à Cancun en 2003, le conseil Général de l'OMC a pu adopter en août 2004 une feuille de route, connue sous le nom de Paquet de juillet, qui constitue un véritable compromis politique entre les pays membres de l'OMC et qui a permis de préparer la sixième conférence ministérielle tenue à Hong Kong en décembre 2005. Cette conférence a été l'occasion d'enregistrer certains progrès et de renouveler la volonté de mener à bien les négociations lancées à Doha dans leur intégralité et avec succès en 2006. En parallèle au cycle de Doha, les pays en développement sont engagés dans des négociations commerciales bilatérales ou régionales. C'est le cas notamment des pays Afrique-Caraïbe-Pacifique (ACP) pour les Accords de Partenariat Economique (APE) qu'ils négocient avec l'Union européenne. L'objectif de cette étude est de dresser un bilan des enjeux soulevés par ces négociations et aussi de diagnostiquer leur cohérence.

L'analyse porte d'abord sur les négociations ouvertes à Doha et met en avant les convergences ou oppositions d'intérêts entre pays membres qui ont pu apparaître depuis le lancement du cycle de Doha. Pour cela, cette analyse est menée pour chacun des quatre domaines inscrits au programme de travail de Doha :

- § la libéralisation commerciale pour les grands secteurs de production : (i) agriculture avec l'accès au marché, la réduction des subventions aux exportations et des soutiens internes ; (ii) industrie avec l'élimination des pics tarifaires et des protections non tarifaires ; (iii) services ;
- § les droits de propriété intellectuelle ;
- § l'environnement réglementaire des échanges internationaux à travers les questions de Singapour (code d'investissement, politique de la concurrence, transparence dans la passation des marchés publics et facilitation du commerce<sup>\*2</sup>) ou les règles de l'OMC et le Système de Règlement des Différends (SRD) ;
- § le Traitement Spécial et Différencié (TSD) réservé aux pays en développement, TSD qui devrait faire de l'agenda de Doha un cycle en faveur du développement.

Puis, les enjeux liés aux négociations commerciales régionales sont approfondis avec le cas des APE. L'objectif de mise en conformité avec les règles de l'OMC des accords régionaux ACP-UE est analysé ainsi que les défis et opportunités soulevés par ces négociations. La question de la cohérence entre les différentes négociations commerciales, multilatérales ou régionales, est déterminante pour leur propre efficacité mais aussi pour la réussite des stratégies et politiques de lutte contre la pauvreté des pays en développement. Aussi, les objectifs, les mandats, les stratégies et calendriers de ces négociations commerciales internationales, cycle de Doha d'une part et APE d'autre part, sont étudiés

<sup>2</sup> Chaque terme suivi d'un astérisque est défini dans le glossaire des termes techniques de l'annexe page 60.

de façon détaillée afin de mieux cerner leur complémentarité et cohérence. Cette cohérence entre les différentes négociations auxquels participent les pays en développement est analysée pour chacun des grands domaines des négociations commerciales, notamment la libéralisation des échanges, l'environnement réglementaire et les questions de Singapour, et enfin le traitement spécial et différencié. Enfin, la place que pourraient tenir les Communautés économiques régionales (CER) dans les différentes négociations en cours est discutée.

Dans une première partie, nous rappelons les principes fondateurs du multilatéralisme commercial, notamment la clause de la Nation la Plus Favorisée\* (NPF) et présentons les fonctions de l'Organisation Mondiale du Commerce, créée en 1994 pour faciliter et organiser les négociations multilatérales et veiller à l'application de la réglementation commerciale internationale. Dans la deuxième partie, le cycle de Doha est analysé plus en détail : le contexte qui a prévalu à l'adoption du programme de travail de Doha est rappelé, puis les principaux domaines de négociation sont passés en revue. La troisième partie présente les accords de partenariat économique (APE) actuellement négociés entre les pays ACP et l'Union européenne pour remplacer les accords de Lomé par des accords commerciaux régionaux conformes aux règles de l'OMC. En une quatrième et dernière partie, la cohérence entre les négociations multilatérales et les négociations régionales UE-APE est analysée.

## 2. Organisation multilatérale du commerce

La multilatéralisation des échanges commerciaux n'a rien de naturel et se doit d'être organisée. C'est pour échapper aux différentes vagues de protectionnisme qui avaient marqué la grande crise des années trente que le GATT a été créé en 1947, au sortir de la seconde guerre mondiale. Dans une première section (2.1), nous rappelons les principes fondateurs du GATT, notamment la clause de la Nation la plus favorisée (NPF). Les possibilités de déroger à la clause NPF, notamment à travers des accords régionaux, sont détaillées. Ensuite, la seconde section (2.2), traite des fonctions et attributions actuelles de l'OMC, organisation intergouvernementale créée en 1994 à la fin du cycle de l'Uruguay pour faciliter les négociations multilatérales et veiller à l'application des règles commerciales internationales.

### 1. Les principes fondateurs du GATT

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'organisation du système commercial multilatéral est apparue comme une nécessité afin d'éviter un retour au protectionnisme qui avait caractérisé l'entre deux guerres et la gestion de la grande crise des années trente. Dans ce contexte, a été élaborée lors d'une conférence réunie à la Havane de novembre 1947 à mars 1948 la charte d'une Organisation internationale du commerce destinée à favoriser « *la réduction substantielle des tarifs douaniers et autres entraves aux échanges et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international* ». Ce document fut cependant rejeté par le Congrès américain, au motif paradoxal d'une possible restriction à la liberté des échanges. Ne subsista qu'un secrétariat réduit en charge de veiller à l'application des principes de non-discrimination contenus dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et d'organiser de larges consultations multilatérales. Cet accord, le GATT, avait pour objectif de « *multilatéraliser* » les relations commerciales à partir de la mise en application de quatre règles fondamentales : (i) la protection des producteurs nationaux par le seul moyen des droits de douane ; (ii) la réduction et la consolidation\* des droits de douane ; (iii) le traitement national et enfin (iv) le principe de la Nation la Plus Favorisée (NPF)\*.

**Tableau 1** : Ecart entre taux consolidés et taux effectivement pratiqués

Pays	Taux consolidés	Taux appliqués	Ecart
	(a)	(b)	(c) = (a) – (b)
En points de pourcentage			
Asie de l'Est et du Nord	3,2	3,2	0,0
Amérique du Nord	2,9	2,9	0,0
Europe de l'Ouest	5,5	5,5	0,0
Océanie	9,8	5,6	4,2
Asie du Sud	40,0	33,0	7,0
Afrique subsaharienne	26,1	13,9	12,2
Nouveaux pays industrialisés	22,7	8,5	14,2
Amérique latine	35,9	42,6	23,4
Afrique du Nord et Moyen orient	16,1	48,5	32,4
Reste du monde	26,2	9,1	17,1

Source : Lippoldt O. et Kowalski P. (2003). Les taux sont ici des moyennes pondérées par les échanges.

Les première et deuxième règles signifient que les pays signataires du GATT doivent maintenir une politique commerciale ouverte et qu'ils ne peuvent protéger leur production nationale qu'à travers l'adoption de droits de douane modérés. La réduction des droits de douane fait l'objet de négociations multilatérales. Les taux convenus dans ces négociations sont repris dans des listes de concession. Il existe une liste par pays membre et chaque pays est tenu de ne pas appliquer de droits de douane plus élevés que ceux inscrits sur cette liste. Les taux indiqués sur ces listes sont appelés taux consolidés\*. En pratique, les écarts entre taux consolidés et taux effectivement pratiqués sont



aujourd'hui encore parfois importants, notamment pour les pays en développement (cf. tableau 1) : en 1998, selon les données du modèle GTAP, cet écart a atteint 32,4 points de pourcentage pour les pays d'Afrique du Nord et du Moyen Orient, 23,4 points pour les pays d'Amérique latine et 12,2 points pour les pays d'Afrique sub-saharienne. Pour ces pays en développement ayant consolidé leurs tarifs à des niveaux nettement supérieurs aux taux pratiqués, les négociations multilatérales sur la réduction des tarifs douaniers n'ont pas de portée pratique immédiate. Par exemple, pour les pays d'Afrique subsaharienne, un accord général sur une baisse des droits de douane de moitié n'aurait pas eu en 1998 de conséquence sur les droits de douane effectivement pratiqués. Tout au plus, elle aurait réduit l'espace politique que ces pays s'étaient ménagé par la consolidation de leurs tarifs douaniers à des niveaux élevés.

Le troisième pilier du GATT est le traitement national. Cette disposition signifie que les pays membres doivent appliquer aux produits importés le même traitement qu'aux produits similaires d'origine nationale. Ils ne peuvent donc pas percevoir sur un produit importé, après son entrée sur le territoire national et l'acquittement des droits de douane, des taxes intérieures d'un taux supérieur au taux qui s'applique aux produits d'origine nationale comparables.

L'utilisation de restrictions quantitatives est théoriquement interdite par le GATT. Cette interdiction de recourir à des restrictions autres que tarifaires n'est pas respectée dans le secteur agricole, où par exemple la Politique Agricole Commune (PAC) de la Communauté Economique Européenne s'appuyait sur des prélèvements variables à l'importation pour garantir un certain niveau de revenu aux agriculteurs européens, ou encore dans le secteur des textiles et vêtements. Dans le cas du textile, un accord multifibre (AMF) autorisant certaines restrictions quantitatives a été négocié sous les auspices du GATT. De leur côté, certains pays en développement appliquaient non seulement des droits de douane élevés mais aussi des restrictions quantitatives. D'un point de vue juridique, ces restrictions ont le plus souvent été justifiées au titre des dérogations aux règles du GATT (article XXV, cf. encadré 1).

La quatrième règle fondamentale du GATT porte sur le caractère non discriminatoire du commerce international et l'organisation des échanges internationaux sur une base multilatérale. Ce principe est organisé à travers la clause dite de la Nation la Plus Favorisée (NPF) qui stipule que si un pays membre accorde à un autre pays un avantage tarifaire ou autre pour un produit d'importation quelconque, il doit appliquer cet avantage sans condition aux produits similaires provenant de tous les autres pays. L'obligation d'appliquer le traitement NPF vaut d'ailleurs non seulement pour les droits sur les importations mais également pour les droits sur les exportations : si un pays perçoit des droits à l'exportation d'un produit vers un autre pays, il doit appliquer ce même droit sur les exportations du produit en question vers tous les pays.

Les négociations de la réduction des tarifs douaniers reposent sur le principe de la réciprocité et de l'avantage mutuel : un pays qui demande une amélioration de son accès au marché d'autres pays doit être prêt à faire des concessions tarifaires que les autres pays jugent intéressantes pour eux et d'une valeur équivalente aux concessions qu'ils sont eux mêmes prêts à accorder. Cette approche « *donnant-donnant* » ne s'applique pas strictement aux négociations entre pays développés et pays en développement qui doivent tenir compte des inégalités de développement économique et des besoins commerciaux et financiers de ces derniers. Les discussions tarifaires tiennent en particulier compte de la situation spécifique des Pays les Moins Avancés (PMA) et des petites économies enclavées. Le principe de réciprocité, qui énonce que chaque concession ou engagement accordé dans une négociation doit être équilibré par un engagement équivalent des autres parties engagées dans la négociation, peut apparaître de prime abord suspect car contraire au principe de la liberté des échanges et assez proche dans son principe des approches mercantilistes et protectionnistes. Toutefois, le risque d'échanges discriminatoires contenu dans le principe de réciprocité est contrecarré par le principe de la Nation la Plus Favorisée, qui assure que tous les pays membres de l'OMC bénéficient d'opportunités égales pour accéder à des marchés libéralisés.

La clause NPF constitue donc un outil puissant pour que les avantages réciproques négociés sur une base bilatérale bénéficie à tous. Selon Bhagwati (2005), « *la clause de la Nation la Plus Favorisée est la règle en vigueur la plus importante dans le GATT, comme la liberté d'association (c'est-à-dire d'organiser des syndicats) est le droit le plus sacré pour l'OIT* ». Toutefois, si cette approche devait être retenue aujourd'hui au sein de l'OMC composée de 148 pays membres, les coûts logistiques

d'une telle négociation apparaîtraient rapidement élevés. Aussi, lors des différents cycles organisés par le GATT, d'autres modalités de négociation ont pu être progressivement introduites. Notamment, l'approche par les formules a été introduite dès le cycle de Kennedy (1964-1967) et est aujourd'hui retenue pour négocier la réduction des tarifs<sup>3</sup>.

**Encadré 1 : Les dérogations possibles à la clause NPF**

**L'article XXIV du GATT** : l'article XXIV, paragraphe 4, stipule que « *les parties contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration régionale plus étroite des économies des pays participant à de tels accords. Elles reconnaissent également que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce avec d'autres parties contractantes avec ces territoires* ». Les accords préférentiels doivent « *impliquer l'essentiel des échanges commerciaux* ». L'article XXIV interdit la constitution d'un bloc protecteur. L'accord est notifié à l'OMC. L'adoption d'un tarif extérieur commun ne doit pas impliquer le relèvement des droits de douane de l'Union douanière (qui peuvent être estimés par la moyenne pondérée des tarifs initiaux) et les pays non membres doivent rester en mesure de vérifier que l'homogénéisation des tarifs dans l'Union douanière ne conduit pas à une protection renforcée.

**La clause d'habilitation** : l'article XXIV du GATT impose la réciprocité entre les pays partenaires d'une zone de libre échange ou d'une Union douanière. La clause d'habilitation adoptée à l'issue des accords du cycle de Tokyo en 1979 autorise les parties contractantes du GATT à accorder un traitement préférentiel aux pays en développement, qui ne serait pas nécessairement fondé sur la réciprocité. Ce traitement différencié et plus favorable peut prendre la forme d' « *un traitement tarifaire préférentiel accordé par des parties contractantes développées pour des produits originaires de pays en voie de développement* » (système de préférences généralisées), d' « *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* » ou encore d'« *un traitement spécial accordé aux pays en développement les moins avancés* ». Ce « *traitement différencié et plus favorable* » ne doit pas être conçu pour élever des obstacles au commerce vis-à-vis de pays tiers et seuls y sont éligibles l'ensemble des pays en développement ou les PMA.

**Les dérogations** : l'article XXV sur les dérogations peut également être invoqué lorsque des accords préférentiels introduisent une discrimination entre les pays en développement (exemple des accords de Lomé).

Il existe deux possibilités de dérogation possible à la clause NPF. La première est la possibilité, sous certaines conditions, pour certains pays de réduire leurs droits de douane dans le cadre d'accords régionaux tout en maintenant des tarifs plus élevés à l'attention des pays non membres du regroupement régional. Le GATT énonce à cet égard deux conditions (cf. encadré 1) :

- § Les pays membres des accords régionaux doivent supprimer les obstacles tarifaires et non tarifaires pour l'essentiel de leur commerce réciproque dans une période de temps raisonnable ;
- § L'arrangement commercial ne doit pas entraîner l'application de nouveaux obstacles au commerce avec les pays tiers.

Les arrangements régionaux tolérés par le GATT peuvent prendre la forme soit d'une union douanière soit d'un accord de libre échange<sup>4\*</sup>. Pour prévenir toute tendance protectionniste à l'égard des pays non membres, il est convenu que la grille des tarifs extérieurs communs adoptée par une union douanière ne peut pas conduire à des taux supérieurs à la moyenne des taux pratiqués par les pays membres avant la mise en place de l'union douanière (article XXIV, paragraphe 5a). Concernant les zones de libre échange, les pays membres de la zone ne doivent pas profiter de l'instauration d'une zone de libre échange pour relever les droits de douane ou adopter une réglementation commerciale plus restrictive à l'égard de pays tiers (article XXIV, paragraphe 5b).

<sup>3</sup> L'objectif est d'harmoniser les tarifs par l'application d'une formule qui bénéficie également à chaque pays.

<sup>4</sup> L'économiste Bhagwati (2005) a fortement critiqué l'usage du terme d'accord de libre échange et a invité à maintes reprises la communauté internationale à retenir l'expression d'accords commerciaux préférentiels.

Les pays développés ont également institué des régimes de libre échange unilatéral, souvent partiel, en faveur des pays en développement. Ces initiatives sont par nature non réciproques : les pays développés accordent aux pays en développement un accès préférentiel à leurs propres marchés pour certains produits. Les arrangements de ce type, qui autorisent l'importation par les pays développés de certains produits industriels et agricoles provenant de pays en développement, sont acceptés sous certaines conditions par le GATT. La base juridique du Système de Préférences Généralisées\* (SPG) est la décision adoptée en 1979 par le GATT, appelée clause d'habilitation, concernant le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation des pays en développement (cf. encadré 1). Sont autorisés les accords préférentiels non discriminatoires, c'est-à-dire qui profitent à tous les pays en développement ou aux PMA. Cependant, les pays développés n'ont souvent octroyé ces accords préférentiels qu'aux pays en développement avec lesquels ils entretiennent des relations historiques héritées de leur passé colonial. Ces arrangements, comme ceux octroyés par l'Union européenne à l'attention des pays ACP, n'ont pu être autorisés par le GATT qu'en vertu de dérogations à l'obligation d'appliquer le traitement NPF. Pour leur part, les pays en développement ont souvent recours à la clause d'habilitation pour faire reconnaître par le GATT puis l'OMC les accords régionaux qu'ils concluent avec d'autres pays en développement sur une base mutuelle.

## 2. L'OMC

La fin du cycle de l'Uruguay en 1994 a officiellement conduit au remplacement du GATT par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)<sup>5</sup>. Alors que le GATT régissait principalement le commerce des marchandises, l'objectif de l'OMC et des accords sur lesquels elle s'appuie est d'assurer la libéralisation des échanges aussi bien dans le commerce des marchandises que dans le domaine des services et de la propriété intellectuelle. A sa création, l'OMC était composée de 123 pays. Fin 2005, la liste des membres était composée de 149 pays. La Chine a notamment rejoint l'organisation le 11 décembre 2001. Si l'on omet le cas de la Russie, qui ne bénéficie à ce jour que du statut d'observateur, on peut donc affirmer que l'OMC constitue aujourd'hui un cadre multilatéral regroupant les principaux acteurs des échanges internationaux. D'un forum réservé à un club de pays riches, le GATT s'est donc transformé en organisation multilatérale, l'OMC, où deux tiers des pays membres sont des pays en développement décidés à utiliser l'OMC pour rééquilibrer l'organisation du commerce mondial et ses règles en leur faveur. Trois grands domaines sont couverts par les accords de l'OMC : le commerce des marchandises avec l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT 1994) et de nombreux accords complémentaires (agriculture, mesures sanitaires et phytosanitaires, textiles et vêtements, obstacles techniques au commerce, mesures concernant le commerce et liées au commerce, mesures anti-dumping, évaluation en douane, inspection avant expédition, règles d'origine, licences d'importation, subventions et mesures compensatrices, sauvegarde), le commerce des services avec l'accord général sur le commerce des services (AGCS) et les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

L'OMC ne constitue pas une organisation supranationale disposant d'un pouvoir de décision ; elle fonctionne davantage comme une organisation intergouvernementale, dont le rôle est de faciliter et d'organiser les négociations commerciales. L'OMC est elle-même le fruit de négociations et tout ce qu'elle fait reste le fruit de négociations. Toute décision doit y être prise à l'unanimité des pays membres, raison pour laquelle l'actuel directeur général de l'OMC, alors commissaire européen pour le commerce avait pu qualifier l'organisation de «*médiévale*»<sup>6</sup>. Un autre domaine important couvert par l'OMC porte sur le règlement des différends commerciaux. Les accords commerciaux, y compris

<sup>5</sup> L'Accord général subsiste en tant que traité cadre de l'OMC pour le commerce des marchandises tel que mis à jour à la suite des négociations de l'Uruguay Round.

<sup>6</sup> Alors commissaire européen, Pascal Lamy réagissait en comparant le fonctionnement de l'OMC, agence intergouvernementale, à celui des institutions européennes, notamment celui de la Commission européenne, pouvoir supranational qui selon lui constitue le principe le plus innovant du processus européen : « le monopole de l'initiative (de la Commission européenne) tient à la nécessité reconnue de confier l'exclusivité de l'initiative des politiques ou de leurs instruments à une « tiers », indépendant des Etats, et auquel ces derniers font confiance (confiance qu'ils ne sont prêts à faire à l'un d'entre eux) pour proposer les politiques que nécessite l'intérêt général de l'Union. C'est cette technologie qui porte l'appellation aussi rébarbative qu'antipathique de monopole de l'initiative. Concrètement, cela signifie qu'une proposition (législative par exemple) de la Commission européenne ne peut être amendée sans son accord qu'à l'unanimité des Etats membres » (Lamy 2004).

ceux négociés dans le cadre du système multilatéral, font souvent l'objet d'interprétation différente de la part des acteurs du commerce mondial dont les intérêts sont contradictoires.

L'OMC s'est vue attribuer des compétences précises en la matière avec la création de l'Organe de Règlement des Différends (ORD)<sup>7</sup> et du Système de Règlement des Différends (SRD)<sup>\*</sup>. L'ORD et le SRD ont été créés en fait par les pays membres à l'issue du cycle de l'Uruguay afin que les règles commerciales négociées dans le cadre de l'OMC soient effectivement appliquées. Parfois qualifié d'« unique contribution de l'OMC à la stabilité de l'économie mondiale », le SRD a constitué une innovation majeure par rapport à la situation qui prévalait jusqu'en 1994. Sous le GATT, un panel d'experts était constitué en cas de différend ; il était chargé de remettre un rapport contenant des propositions et recommandations au Conseil général du GATT. Cependant, ce rapport ne pouvait être adopté qu'à l'unanimité des membres du Conseil général. En d'autres termes, comme le pays accusé était également membre du conseil général, il pouvait bloquer l'adoption des propositions avancées pour régler le différend. De prime abord, l'ancien système du GATT a permis de traiter et régler de nombreux différends. En effet, un pays membre ne recourait que rarement au veto dont il disposait de crainte que les autres pays membres n'agissent de même lorsqu'il se retrouverait lui-même dans la position de plaignant. Ce système a certainement réduit le nombre de plaintes déposées auprès du GATT : un plaignant se limitait ex ante de lui-même aux différends de moindre importance pour lequel le pays accusé accepterait d'ouvrir des discussions. De plus, le groupe spécial d'experts une fois saisi d'un différend devait sans aucun doute anticiper dans la formulation de ses propositions et recommandations la possibilité d'un veto final du pays membre accusé. C'est pour mettre fin à ces faiblesses structurelles de l'ancien système de règlement des différends du GATT que les attributions de l'OMC en la matière ont été modifiées et élargies.

Le nouvel ORD est responsable du règlement des différends pour tous les accords commerciaux couverts par l'OMC : en aucun cas, les Etats membres de l'OMC ne peuvent régler leurs conflits commerciaux devant une autre juridiction que l'ORD. Créé pour éviter les interprétations unilatérales du droit et éviter le cercle vicieux des mesures de rétorsion commerciales, l'ORD est toujours constitué de tous les Etats membres mais repose aujourd'hui sur le principe du consensus négatif : ses conclusions et recommandations ne peuvent être rejetées qu'à l'unanimité des Etats membres, y compris le plaignant. La première étape du règlement d'un différend consiste en une concertation préalable entre les deux parties afin de tenter de dégager une solution de commun accord (cf. annexe sur les principales étapes du SRD). En pratique, une majorité de différends est réglée lors de cette première phase de consultations bilatérales. Dans une deuxième étape, si cette consultation préalable a échoué, le pays plaignant peut demander la constitution d'un groupe spécial de trois experts<sup>8</sup>. Ce groupe spécial dispose alors de six mois pour dégager une solution et régler le différend. Cette recommandation du groupe spécial est le plus souvent adoptée par l'ORD grâce au principe de consensus négatif. Le pays coupable d'entorses aux règles du commerce international est alors invité à revenir dans un délai raisonnable sur ses décisions jugées contraires aux principes de l'OMC ; s'il n'y parvient pas dans le délai souhaité, il doit entrer alors en contact avec le ou les pays plaignant afin de déterminer d'un commun accord des compensations acceptables – par exemple, une baisse de tarifs sur certains produits. Si cette nouvelle concertation ne permet pas toujours d'aboutir à un accord, alors la partie plaignante peut solliciter l'application de certaines sanctions commerciales auprès de l'ORD, qui ne peut les refuser qu'à l'unanimité de ses membres.

La fin du cycle de l'Uruguay et la création de l'OMC ont également permis de préciser l'article XXIV du GATT relatif aux accords préférentiels régionaux par un accord de compréhension<sup>9</sup>. Cet accord, après avoir rappelé les orientations et principes fondamentaux auxquels la création d'accords régionaux commerciaux doit répondre, précise les modalités de surveillance des accords régionaux par l'OMC. L'impact des accords régionaux sur les droits de douane pratiqués à l'égard des pays tiers devra être évalué objectivement par l'OMC à partir des informations statistiques collectées. Cette évaluation s'appuiera sur le calcul d'une moyenne pondérée des tarifs douaniers, afin de tenir compte de la structure effective des échanges. Par ailleurs, la « période de temps raisonnable » acceptée pour

<sup>7</sup> C'est en fait le conseil général lui-même qui est réuni en tant qu'Organe de Règlement des Différends.

<sup>8</sup> Ces experts ne sont nommés par le Directeur général de l'OMC que si les deux parties en désaccord n'ont pu y parvenir elles-mêmes d'un commun accord.

<sup>9</sup> Il s'agit de l'« Understanding on the interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade » (1994).

---

la suppression des obstacles tarifaires est fixée explicitement à dix ans sauf cas exceptionnel. Les pays membres estimant que cette période reste insuffisante pour appliquer un accord régional devront présenter une explication détaillée et introduire une demande de prolongation des délais auprès du Conseil du commerce des marchandises. Enfin, le Système de règlement des différends peut être saisi et statuer en cas de désaccord sur l'application des principes de l'article XXIV du GATT relatif aux accords régionaux.

### 3. Le cycle de Doha : un cycle pour le développement ?

Réunis à Doha en novembre 2001, les ministres du Commerce ont adopté une déclaration visant à relancer et approfondir le système commercial multilatéral après l'échec de la conférence ministérielle tenue à Seattle en 1999. Tout en réaffirmant les principes fondateurs de l'OMC contenus dans l'accord de Marrakech et en mettant en avant le rôle majeur du commerce international dans le développement économique et la réduction de la pauvreté, la conférence ministérielle de Doha a rappelé avec force l'importance d'un Traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement. Pour ces raisons, le cycle de Doha a pu être qualifié de cycle pour le développement (section 3.1). Les principaux thèmes inscrits au programme de travail de Doha sont successivement analysés : libéralisation commerciale dans l'agriculture (section 3.2), dans l'industrie (3.3) ou encore dans le secteur des services (section 3.4), droits de propriété intellectuelle (section 3.5), questions de Singapour (section 3.6), « règles de l'OMC » (section 3.7), Système de Règlement des Différends (section 3.8) et enfin Traitement Spécial et Différencié (section 3.9).

#### 1. Du cycle de l'Uruguay à l'agenda de Doha

Le cycle d'Uruguay a constitué à ce jour la plus vaste négociation commerciale de tous les temps. Le programme de travail, adopté et lancé en 1986 à Punta del Este (Uruguay) portait sur un champ très large. Les négociations devaient intégrer de nouveaux domaines dont le commerce des services et les droits de propriété intellectuelle et poursuivre la libéralisation dans des domaines comme l'agriculture et les produits sensibles comme le textile. Ces négociations ont finalement duré sept ans et demi. Les accords furent signés par les ministres de la plupart des 123 participants lors d'une réunion tenue à Marrakech. Le cycle de l'Uruguay a permis d'améliorer de façon significative l'accès au marché pour les produits industriels. La part des lignes tarifaires consolidées pour des produits industriels a fortement augmenté, passant de 78% à 99% pour les pays développés et de 21% à 73% pour les pays en développement. De plus, les tarifs douaniers portant sur les produits industriels importés par les pays développés ont diminué de 40%. Pour les pays en développement, la baisse a atteint 37% (OMC 2001).

L'accord de Marrakech signé en 1994 énonçait des engagements en vue de la réouverture de négociations sur l'agriculture et les services à la fin du siècle. Les négociations commerciales multilatérales qui suivirent la signature de l'accord d'Uruguay et la création de l'OMC furent également marquées par l'apparition de nouveaux thèmes. Lors de la première conférence ministérielle de l'OMC tenue à Singapour en 1996, les pays membres décidèrent la mise en place d'un groupe de travail sur les questions de l'investissement, de la concurrence, de la transparence des marchés publics et de la facilitation du commerce\*. Ces thèmes, regroupés depuis sous le terme de questions de Singapour, sont l'objet d'oppositions assez vives entre pays développés, qui y voient le moyen de dynamiser la croissance mondiale et les pays en développement, qui souhaitent conserver un espace politique pour leurs politiques de développement. Parallèlement, le concept de la mise en œuvre\*, qui s'entendait jusqu'alors comme le respect des obligations découlant de l'OMC, vit son champ élargi. Les pays en développement ont souhaité élargir le champ des négociations pour y inclure la mise en œuvre de dispositions souples qui leur soient favorables et prendre en compte les déséquilibres inhérents aux accords de l'OMC qui leur interdisent de tirer profit du système commercial multilatéral.

La société civile des pays membres de l'OMC et les pays en développement profitèrent de la conférence ministérielle de Seattle en 1999 pour exprimer leurs inquiétudes sur la mondialisation, les uns dans la rue, les autres dans l'enceinte de la conférence elle-même. Ce décalage entre les négociations multilatérales et les préoccupations exprimées en faveur d'un développement humain et favorable aux pays en développement fut très largement médiatisé et constitua le point d'entrée dans les débats du troisième millénaire. Les négociations multilatérales furent finalement relancées avec la quatrième conférence ministérielle tenue à Doha en novembre 2001 et l'ouverture d'un cycle de négociations sur le commerce et le développement. Pour parvenir à un cycle de négociations commerciales favorables au développement, les pays membres tombèrent d'accord pour retenir et

discuter dans le cadre du Comité des négociations commerciales des thèmes qu'il était déjà prévu d'approfondir à l'issue du cycle de l'Uruguay (produits agricoles, libéralisation des services, droits de propriété intellectuelle notamment) et d'introduire également de nouveaux sujets, comme les questions de Singapour. Cependant, la méthode a changé (Finger 2002) : le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement est réhabilité. Ainsi, dans cette déclaration, après avoir réaffirmé avec force les principes et les objectifs énoncés dans l'Accord de Marrakech instituant l'OMC (paragraphe 1), les pays membres de l'OMC s'engagent « *à mettre les besoins et les intérêts des pays en développement* » au centre du programme de travail. Alors que la déclaration de Punta del Este avait pour objectif « *l'expansion des concessions tarifaires entre tous les pays membres* », dans le cycle de Doha les négociations devront « *tenir pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux des pays en développement et pays les moins avancés participant, y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction* ». Selon le paragraphe 13 de la déclaration de Doha, le traitement spécial et différencié en faveur « *des pays en développement constitue un élément à part entière de tous les éléments de négociation* » et, selon son paragraphe 14, les engagements actuels en la matière « *devront être revus afin de les renforcer* ». Le programme de travail de Doha, lancé en 2001, a finalement été structuré autour de quatre grands domaines :

- § la libéralisation commerciale pour les produits agricoles et non agricoles ainsi que la libéralisation dans le secteur des services ;
- § les droits de propriété intellectuelle ;
- § les réformes réglementaires, avec au niveau national les questions dites de Singapour et au niveau international les accords anti-dumping et les accords régionaux (thèmes regroupés sous le terme de règles) ainsi que le système de règlement des différends ;
- § enfin et surtout, le Traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement.

Le cycle de Doha fut accueilli par les pays en développement comme un cycle plein de promesses (Hammouda 2005). Pourtant, la cinquième conférence ministérielle de l'OMC tenue à Cancun en septembre 2003, fut marquée par un échec, tant les divergences restaient grandes entre les pays membres sur les décisions à arrêter pour réaliser les engagements pris à Doha. Comment expliquer l'échec rencontré à Cancun seulement deux ans après Doha ? Pour de nombreux analystes, le cycle de Doha s'analyse comme un deal entre pays développés et pays en développement. Les pays développés souhaitent avancer sur des thèmes qu'ils considèrent comme prioritaires pour la croissance de leurs économies : la libéralisation des services, la protection des droits de propriété intellectuelle et les questions de Singapour. De leur côté, les pays en développement souhaitent bénéficier d'un accès facilité aux marchés des pays développés, notamment pour les produits agricoles et non agricoles, tout en conservant la possibilité de protéger en partie leur propre marché et de disposer d'espaces politiques nécessaires pour pouvoir mener des politiques de développement rural, de sécurité alimentaire ou encore d'industrialisation. La volonté d'inscrire à l'agenda de Cancun des thèmes peu favorables aux pays en développement, comme les questions de Singapour, sans que les dossiers agricoles n'aient été bouclés au préalable avec succès a sans aucun doute précipité la fin de la conférence. Aucune décision autre que « *de continuer à travailler ensemble sur les questions en suspens* » ne put être prise. L'échec de la conférence de Cancun repose en grande partie sur le manque de volonté des pays développés de s'engager sur des thèmes importants pour les pays en développement. La capacité des pays en développement à s'organiser et à se regrouper pour défendre leurs intérêts a également été sous-estimée. Pourtant, dès le mois d'août 2003, un groupe, le G20\* s'est constitué pour demander une réduction des appuis internes à la production et la suppression des subventions aux exportations. Par ailleurs, les pays africains à travers le Groupe africain constitué à la fin du Cycle de l'Uruguay et appuyé par l'Union africaine se sont également rapprochés des autres pays ACP pour constituer le G90<sup>7</sup> et exiger une meilleure prise en compte de leurs exigences dans ces négociations (cf. 3.10 position des pays africains).

### **Encadré 2 : Le programme de travail de Doha (OMC WT/MIN(01)/DEC/1)**

- Etablir, conformément à l'accord sur l'agriculture, un système commercial juste et orienté par le marché, tout en reconnaissant un traitement spécial et différencié pour les pays les moins avancés. Trois domaines prioritaires sont identifiés : l'accès au marché, la réduction des subventions à l'exportation ainsi que celle des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges ;
- Conduire les négociations sur le commerce des services afin de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires et le développement des pays en développement en général et des pays les moins avancés en particulier ;
- Réduire les tarifs douaniers sur les produits non agricoles et éliminer, au moins en partie, les pics tarifaires et barrières non tarifaires ;
- Interpréter et mettre en œuvre l'Accord sur les Droits de Propriété Intellectuelle liés au Commerce (ADPIC) dans un sens favorable à la santé publique, en respectant les connaissances traditionnelles et en cohérence avec la convention sur la biodiversité biologique ;
- Rechercher un consensus sur les modalités des négociations pour mettre en place un cadre stable et transparent favorable à l'investissement international. Il est reconnu que les pays en développement et les PMA ont besoin d'une assistance technique renforcée en ce domaine ;
- Rechercher un consensus sur les modalités des négociations pour mettre en place des politiques de la concurrence favorable au commerce international et au développement. Il est également reconnu que les pays en développement et les PMA ont besoin d'une assistance technique renforcée en ce domaine ;
- Rechercher un consensus sur les modalités des négociations pour adopter un accord multilatéral sur la transparence de la passation des marchés publics. Là encore, les besoins de renforcement des capacités et d'assistance technique des pays en développement et des PMA devraient être pris en compte ;
- Clarifier et améliorer les règles de l'OMC, notamment en ce qui concerne d'une part les pratiques contraires au multilatéralisme et à la libéralisation commerciale et d'autre part les accords régionaux ;
- Approfondir et clarifier le mémorandum d'accord sur le règlement des différends ;
- Etudier les questions relatives à l'environnement et au commerce électronique ;
- Adopter un programme de travail en faveur de l'intégration des petites économies vulnérables au système commercial multilatéral ;
- Etudier les relations entre commerce et dette ainsi qu'entre commerce et transfert de technologie ;
- Intégrer la dimension commerciale dans les stratégies nationales de développement et prendre en considération les besoins d'assistance technique et de renforcement des capacités des pays en développement ;
- Accorder l'accès libre au marché pour les produits originaires de PMA ;
- Revoir et préciser le traitement spécial et différencié dont doivent bénéficier les pays en développement, particulièrement les PMA, afin de faciliter leur intégration dans le système commercial multilatéral.

Après l'échec de Cancun, les négociations ont pu être relancées en mars 2004. Elles ont abouti à l'adoption de la décision du conseil général du 1<sup>er</sup> août, plus connue sous le nom de Paquet de juillet (OMC WT/L/597). Cet accord constitue un compromis politique qui s'efforce de tenir compte des priorités principales des groupes de pays les plus importants (ICTSD 2005). C'est sur les bases de ces orientations et instructions que les négociations ont été poursuivies en vue de préparer la conférence ministérielle de Hong Kong.

## **2. La libéralisation commerciale dans l'agriculture**

La négociation de la libéralisation du secteur agricole est organisée depuis le cycle de l'Uruguay autour de trois piliers : l'accès au marché, les soutiens internes et les subventions aux exportations. A ces trois points, il faut ajouter la question particulière du coton qui a été portée auprès de l'OMC suite à l'initiative lancée par quatre pays africains en 2003. La conclusion de ces négociations agricoles est essentielle pour les pays en développement compte tenu du poids de l'agriculture dans leurs



économies. Ainsi, en Afrique sub-saharienne, près de deux emplois sur trois sont des emplois agricoles (Osakwe P. 2006).

#### A. L'accès au marché

Les pays africains rencontrent sur les marchés agricoles extérieurs un taux de protection moyen élevé, 15,9 %, contre seulement 3,7 % pour le Japon, 3,2% pour les pays européens et 2,3% pour les Etats-Unis (CEA 2005a). Les taux de protection pratiqués par le Japon, l'Union européenne et les Etats-Unis à l'égard des pays africains sont même inférieurs à leur taux de protection moyen. Cependant, cette vision globale masque une situation qui est loin d'être homogène au niveau des produits : les pics tarifaires pratiqués sur certains produits agricoles clés pour l'Afrique sont parfois très élevés : 48,3% sur le sucre, 30,1% sur le lait, 29,9% sur les boissons et tabacs, 29,3 % sur la viande, 29,2 % sur le riz, 29,2% sur les céréales, 25,1% sur les huiles. Pour le riz, les taux de l'Union européenne atteignent même 100% et ceux du Japon 997% (CEA 2005a) !

Les négociations de Doha sur l'accès aux marchés agricoles portent d'abord sur une réduction substantielle des tarifs douaniers en général et des pics tarifaires en particulier. Grâce à ces réductions, certains pays pourraient tirer pleinement profit de leurs avantages comparatifs dans les échanges internationaux. D'autres pays en développement assez nombreux, réclament cependant des mesures d'exemption car ils craignent au contraire une forte pénétration de leur propre marché intérieur par des importations agricoles et une remise en cause de leur équilibre alimentaire. Enfin, un dernier groupe de pays, bénéficiant depuis longtemps d'accords commerciaux préférentiels pour les produits agricoles, craint l'érosion des préférences qui résulterait d'une baisse généralisée des tarifs douaniers. Ces différences d'intérêt des pays membres de l'OMC par rapport à la réduction des droits de douane sur les produits agricoles s'expriment à travers des discussions d'apparence très technique sur le choix des formules à retenir pour évaluer les réductions tarifaires, mais dont les enjeux sont très concrets pour chaque pays membre (Ahott 2003, Carfantan 2002). A travers le choix des formules de réduction des tarifs, ce qui se joue est l'ampleur de la baisse générale, l'harmonisation des tarifs finaux obtenus ou au contraire la possibilité de bénéficier d'un traitement spécifique pour les pays en développement, notamment une moindre baisse sur leurs marchés domestiques.<sup>10</sup>

#### B. Les soutiens domestiques

Dans la plupart des pays industrialisés, l'agriculture échappe encore aux règles de la concurrence internationale. Elle reçoit d'importants soutiens publics : subventions à l'hectare ou à la tête de bétail, prix garantis ou prix minima, normes sanitaires, aides aux exportations, droits de douane prohibitifs aux frontières, quotas de production. Ces soutiens représentent pour les pays de l'OCDE près de 20% de leur PIB agricole et même 50% pour la moitié d'entre eux. Ces soutiens publics à l'agriculture et l'isolement des marchés ne contribuent pas à façonner une économie mondiale plus juste. Ils permettent aux grands fermiers des pays industrialisés de maintenir les prix mondiaux à un faible niveau et contribuent à la détérioration des termes de l'échange de certains pays en développement. Le marché du coton bien sûr, mais aussi ceux du soja ou du sucre constituent des exemples flagrants de distorsions sur les marchés mondiaux provoqués par ces interventions publiques.

Face à cette situation, la conclusion du cycle de l'Uruguay a introduit une innovation majeure en inscrivant la question des soutiens domestiques à l'agenda des négociations multilatérales. Ainsi, l'accord sur l'Agriculture signé en 1994 distingue-t-il trois catégories de soutien interne : (i) la catégorie ambre (ou encore jaune ou orange) ; (ii) la catégorie bleue ; (iii) la catégorie verte. La catégorie ambre regroupe les subventions ayant un impact sur les décisions de production et engendrant le plus d'effets de distorsions des échanges commerciaux mondiaux. Actuellement, ces subventions sont plafonnées pour chaque pays membre à 5% de la valeur totale de sa production agricole, cette limite de minimis étant portée à 10% pour les pays en développement. L'objectif du cycle de Doha est de réduire substantiellement ces subventions de 20% en moyenne pour les pays industriels et de 13,3% pour les pays en développement. La deuxième catégorie, la catégorie bleue, est

<sup>10</sup> Les formules de réduction sont donc analysées dans la partie sur le traitement spécial et différencié (cf. partie 3.9).

une exemption accordée en fait aux pays de l'Union européenne. Cette catégorie bleue regroupe les aides qui sont liées à la taille des exploitations et du cheptel et qui sont accordées aux exploitations qui s'engagent dans une politique de réduction de leur production. La catégorie bleue a été introduite dans l'accord sur l'Agriculture pour amener les pays européens à signer l'accord du GATT. Enfin, la catégorie verte regroupe les mesures de soutien interne qui sont considérées comme ayant peu d'effet de distorsion des échanges. Il s'agit notamment des appuis directement versés au producteur qui sont découplés des niveaux de production et de prix et qui visent à maintenir un certain niveau de revenu au bénéficiaire. Les soutiens pour cette catégorie verte resteront exemptés des mesures de réduction.

### C. Les subventions à l'exportation

Les subventions à l'exportation semblent avoir un impact important sur les cours mondiaux lorsqu'elles représentent une part importante de la valeur des exportations, comme c'est le cas pour les produits laitiers, le sucre et aussi le boeuf. De plus, les subventions à l'exportation peuvent non seulement conduire à fausser la concurrence entre exportateurs sur un marché tiers mais également fausser la concurrence entre exportateurs et producteurs du pays importateur.

La réduction des subventions à l'exportation concerne d'abord l'Union européenne, qui a accordé à elle seule près de quatre vingt dix pour cent des subventions à l'exportation dans le secteur agricole sur la période 1995-2000. Le montant global des subventions à l'exportation que les Etats-Unis accordent est quant à lui négligeable (cf. tableau 2). Dans l'ensemble, le recours aux subventions à l'exportation a tendance à diminuer, passant d'environ 7,5 milliards de dollars en 1995 à 3,0 milliards en 2000. Cette baisse s'explique principalement par la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) mise en œuvre par l'Union européenne.

Les négociations sur la réduction des subventions à l'exportation inscrite à l'agenda de Doha ont pu avancer avec l'adoption du Paquet de juillet en 2004 (cf. page 16 section 3.1). Ce Paquet intègre les crédits à l'exportation, les garanties à l'exportation et les programmes d'assurance. Les pratiques des entreprises publiques de commercialisation et d'exportation et la fourniture de l'aide alimentaire seront soumis à des disciplines afin d'empêcher le détournement commercial. Cette approche modifie sensiblement les enjeux et le rapport de forces dans la suite des négociations : alors que l'Union européenne apparaissait relativement isolée tant que la discussion ne portait que sur les subventions à l'exportation stricto sensu, l'intégration des crédits à l'exportation souligne les efforts qui doivent être également réalisés par les Etats-Unis. A eux seuls, les Etats-Unis ont en effet octroyé près de 46 % des crédits à l'exportation (cf. tableau 2).

**Tableau 2** : Appuis à l'exportation, période 1995-1998

	Subventions (a)	Crédit (b)	Total (a)+(b)
Union européenne	6 186	4 379	10 565
Etats-Unis	101,5	12 806	12 907,5
Autres pays	555,25	10 611	11 166,25
<b>Total</b>	<b>6 842,75</b>	<b>27 796</b>	<b>34 638,75</b>

*Source : Export Competition – appropriate disciplines for eliminating subsidies, FAO Trade Policy Briefs*

Il apparaît assez délicat d'évaluer des équivalents « subvention » pour chacune des modalités d'appui aux exportations retenues par le Paquet de juillet : crédit à l'exportation, programmes de garantie, aide alimentaire et pratiques des entreprises d'Etat. Développer des règles pour chacun de ces appuis à l'exportation apparaît donc plus judicieux et pragmatique.

### D. La question du coton

Le marché mondial du coton, dont les cours ont fortement chuté depuis la fin des années quatre-vingt dix, constitue sans aucun doute l'exemple le plus médiatisé de distorsions dévastatrices pour le développement humain des pays pauvres provoquées par des soutiens publics pratiqués par les pays industrialisés. Cette dépression des cours, qui ont fini par atteindre des niveaux proches de ceux

observés pendant la grande crise des années trente, s'explique en partie par les soutiens à la production de coton aux Etats-Unis et dans une moindre mesure en Europe (OXFAM 2003). Ce soutien public des Etats-Unis qui bénéficie à seulement 25 000 producteurs américains de coton a des conséquences négatives sur au moins un million de producteurs de coton qui vivent en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale. Les subventions maintiennent la production de coton à des niveaux non rentables dans les pays industriels : la production de coton de l'Union européenne pourrait être importée pour seulement un tiers du coût de la production ; aux Etats-Unis, le niveau des subventions est certaines années plus élevé que le total des exportations<sup>11</sup>.

C'est dans ce contexte que quatre pays africains (le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad) ont lancé en 2003 l'initiative sur le coton dans l'espoir de résoudre leurs difficultés à exporter le coton de manière profitable (CEA 2005c). Cette initiative recherche des règles commerciales équilibrées et loyales, non faussées par les subventions des pays industrialisés. Un rapport a été adressé à l'OMC en mai 2003. Les quatre pays africains ont demandé que la nature stratégique du coton pour le développement soit reconnue, que les mesures de soutien interne à la production et à l'exportation soient supprimées et que les producteurs de coton des pays en développement perçoivent des compensations financières jusqu'à ce que les subventions soient éliminées.

Le Paquet de juillet s'est efforcé de prendre en compte les aspects du coton liés au commerce « *de manière ambitieuse, rapide et spécifique* ». Il reconnaît l'importance des aspects de développement mentionnés dans l'initiative lancée par le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad en 2003. Il renvoie cependant les préoccupations liées aux questions de développement aux bailleurs bilatéraux et aux institutions financières de développement comme la Banque mondiale, le FMI et la FAO et ne réserve que les aspects commerciaux de l'initiative aux négociations en cours à l'OMC. Un sous comité du coton a donc été mis en place au sein de l'OMC le 19 décembre 2004. C'est sur la base des travaux de ce comité que la rencontre ministérielle de Hong Kong tenue en décembre 2005 a permis d'adopter les décisions suivantes : l'élimination de toutes les subventions à l'exportation au plus tard le 31 décembre 2006, la réduction des soutiens domestiques pour la production de coton plus forte et plus rapide que celle qui sera retenue pour les autres produits (cf. section 3.10). Pour répondre aux préoccupations de développement affichées dans l'initiative lancée en 2003, la déclaration recommande également au Directeur Général de l'OMC « *d'intensifier ses efforts de consultation avec les donateurs bilatéraux et les institutions multilatérales .... afin de réfléchir à l'établissement d'un fonds d'urgence pour pallier les baisses de revenu dans le secteur du coton et au renforcement de l'assistance technique et financière pour renforcer la compétitivité des filières coton* » (OMC WT/MIN(05)/W/3/Rev2).

### 3. La libéralisation commerciale dans l'industrie

Les droits de douane pratiqués sur les produits non agricoles sont en général moins élevés que sur les produits agricoles : les tarifs appliqués sur les produits industriels ont connu une forte baisse depuis plusieurs décennies dans le cadre des précédents cycles de négociation multilatérale, passant d'une moyenne de 15% dans les années 50 à 4% environ à l'issue du cycle de l'Uruguay (CEA 2005b). Cette baisse a également concerné des pays en développement comme l'Inde, le Mexique, le Brésil et le Chili. Pour autant, les négociations sur la libéralisation du commerce des produits non agricoles restent une question centrale pour le succès du cycle de Doha. Un groupe de négociation de l'accès aux marchés non agricoles a été établi afin de discuter de la réduction des droits de douane et aussi des obstacles non tarifaires sur les produits industriels.

Les discussions tarifaires sur les produits non agricoles portent sur trois points essentiels, étroitement imbriqués : la réduction des droits de douane, la consolidation des tarifs douaniers auprès de l'OMC et le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement. Si les pays industrialisés appliquent de faibles tarifs douaniers en moyenne sur leurs importations de produits industriels, ils réservent néanmoins leurs taux les plus élevés pour les produits industriels exportés par les pays en développement : les pays à faible revenu subissent en moyenne des tarifs trois fois plus élevés que ceux pratiqués dans les échanges entre pays industrialisés (PNUD 2005). Cette situation s'explique par l'existence de pics tarifaires sur certains produits industriels, souvent ceux qui ont un

<sup>11</sup> évaluées au cours mondial.

intérêt crucial pour les pays en développement, et la progressivité des droits\*, c'est-à-dire des droits plus élevés sur les produits à plus forte valeur ajoutée<sup>12</sup>. Cette situation constitue un frein à l'industrialisation des pays en développement. C'est le cas par exemple de la Côte d'Ivoire et du Ghana qui se voient confinés dans l'exportation de produits non transformés aux cours fortement volatiles comme le cacao et le café alors que l'Allemagne reste le plus grand producteur mondial de cacao transformé !

Les négociations sur la réduction des tarifs posent deux problèmes : celui du taux initial à prendre en considération et celui de la formule à appliquer ligne par ligne. Depuis le Paquet de juillet, il est admis que la réduction doit commencer à partir des taux consolidés actuels et pour les lignes tarifaires non consolidées, la base à utiliser sera le taux NPF appliqué. Une formule non linéaire serait retenue pour décider du montant de la réduction à appliquer. Cette formule a la propriété de diminuer plus fortement les taux élevés que les taux les plus faibles, ce qui permet de lutter en partie contre les crêtes tarifaires et la progressivité des taux. Toutefois, cette approche n'est pas à l'avantage des pays en développement qui pratiquent eux-mêmes des taux plus élevés que les pays industriels pour protéger leurs industries naissantes. Les pays en développement demandent donc une concentration plus forte sur les problèmes des pics tarifaires et de la progressivité des taux ainsi que des dispositions pour le traitement spécial et différencié dont ils pourraient bénéficier. Le Paquet de juillet contient donc des dispositions relatives à des périodes de mise en œuvre plus longues pour les réductions tarifaires des pays en développement et un accès en franchise de droit et sans contingent pour les produits non agricoles des PMA.

#### 4. La libéralisation dans les services

La libéralisation dans le secteur des services a commencé avec le cycle de l'Uruguay. Les accords de Marrakech ont étendu les règles fondamentales du GATT, dans un accord particulier, l'Accord général sur le commerce des services (GATS). Une des principales raisons avancées pour intégrer la question des services dans les négociations est le lien de plus en plus étroit entre le commerce des marchandises et les services. Les services se situent en amont du commerce de marchandises (communication, construction, environnement des affaires, transports, services financiers, distribution) et parfois en aval (réparation). Le GATS retient également d'autres types de services, moins directement liés au commerce des marchandises, notamment les services sociaux comme la santé et l'éducation. Des échanges de services comme le tourisme, la culture et le sport relèvent également du GATS.

Les négociations sur les services prennent place sous la forme de négociations bilatérales entre des pays adressant une demande à des partenaires spécifiques pour libéraliser tel aspect du secteur des services et des pays répondant positivement par une offre de libéralisation, sur la base de la clause de la NPF. Quel est l'objet de ces demandes et offres relatives aux services ? Au contraire des marchandises, les services, par nature indivisibles, échappent aux tarifs douaniers. La négociation commerciale porte alors sur les mesures réglementaires qui limitent ou empêchent la présence de services étrangers sur les marchés nationaux (contrôle d'accès de filiales ou de succursales de banques étrangères, monopole des transporteurs nationaux, etc.). Pour structurer ces négociations, les négociateurs ont classé lors du cycle de l'Uruguay l'offre de services en quatre modes (cf. tableau 3). Dans le premier mode (échanges transfrontaliers), consommateur et producteur ne sont pas en contact physique et restent chacun dans leur pays<sup>13</sup>. Dans le deuxième mode (consommation à l'étranger), le consommateur se déplace lui-même sur le lieu de prestation du service pour pouvoir en bénéficier. Il s'agit par exemple du tourisme mais les secteurs de l'éducation (étudiant suivant sa formation à l'étranger) et même de la santé (malade d'un pays du Nord allant se faire soigner dans une clinique d'un pays émergent comme la Tunisie) sont également concernés. Le troisième mode (présence commerciale) regroupe les services pour lesquels le prestataire se déplace lui-même à l'étranger pour fournir ses services, comme par exemple une entreprise de services ou une banque qui ouvre une filiale en dehors du territoire national. Enfin, le quatrième mode regroupe les prestations de service qui

<sup>12</sup> Voir annexe 1 pour la notion de taux de protection effectif qui permet de prendre en compte la progressivité des droits de douane.

<sup>13</sup> Par exemple, le secteur des communications.

occasionnent un mouvement temporaire des personnes. Il peut s'agir par exemple de la prestation d'une consultation à l'étranger, d'un professeur en visite dans une université ou encore de migrations temporaires ou saisonnières liées à la réalisation d'un marché ponctuel.

**Tableau 3** : Les différents modes de prestations de services retenus par le GATS

Mode	Définition	Exemple	Part
1 : Echange transfrontalier	Le producteur et le consommateur reste dans leurs pays respectifs	Télécommunication, télévision et radio, services délivrés via internet	35%
2 : consommation à l'étranger	Le consommateur se déplace sur le lieu de prestation de services	Tourisme,	10-15%
3 : Présence commerciale à l'étranger	Le fournisseur du service est installé dans le pays hôte pour livrer le service	Succursale d'une banque européenne installée en Egypte	50%
4 : mouvement temporaire de personnes	Le fournisseur du service se déplace provisoirement dans le pays hôte pour livrer le service	Construction d'un marché au Burkina Faso par une entreprise française du bâtiment	1-2%

Source : Becker (2004), WTO (2005b)

Quel est l'intérêt des pays membres de l'OMC à négocier la libéralisation des services ? Les services représentent une part de plus en plus importante du PIB des pays développés, environ 70%. L'intérêt de ces pays à négocier la libéralisation des services pour trouver de nouveaux marchés est donc évident. La présence des pays en développement dans ce secteur est encore réduite et leur intérêt à négocier une libéralisation reste de prime abord limité<sup>14</sup>. Certains avancent que la libéralisation et la privatisation de secteurs comme les communications et les transports permettront d'améliorer la qualité de services nécessaires pour commercer efficacement. La libéralisation des services, notamment sous la forme des échanges transfrontaliers (mode 3), pourrait également s'accompagner d'un transfert de technologie en direction des pays en développement. A ces premiers arguments répond la préoccupation du respect des objectifs de développement et de service public comme la couverture du territoire national ou encore le désenclavement de certaines zones. Le caractère favorable aux pauvres de la libéralisation de services non directement liés au commerce mais intégrés à l'agenda de Doha, comme la santé et l'éducation apparaît encore plus incertain.

Finalement, pour les pays en développement, le mouvement temporaire des personnes physiques (mode 4) constitue un des principaux domaines qui leur permettrait de bénéficier de la libéralisation des services. En avril 2004, un groupe de 18 pays en développement a ainsi été amené à constater qu'« aucune amélioration réelle » n'avait eu lieu dans les engagements pris au niveau du quatrième mode. En fait, les pays développés ont tendance à lier les modes 4 et 3, c'est-à-dire à restreindre le mouvement de personnes à des transferts de personnel entre sociétés d'un même groupe. Les pays en développement ont donc demandé un découplage de ces deux modes. Les questions d'immigration et de sécurité constituent de fait les véritables freins aux discussions sur le mode 4 de la part des pays développés (ICTSD 2005).

Parallèlement aux faibles gains attendus pour les pays en développement d'une libéralisation des services en dehors du mode 4, il vaut la peine de noter que ces négociations, et la mise en application des accords, peuvent se révéler coûteuses. D'abord parce que la modalité retenue des négociations compte tenu de la spécificité des services reposent sur la formulation de demandes et d'offres. Tous les pays en développement ne disposent pas aujourd'hui de la capacité à s'engager dans des discussions bilatérales de ce type. Ensuite, parce que si une négociation aboutit sur une décision concrète, son application appelle de la part des pays souvent un changement de législation (par exemple, politique de la concurrence) ou même la création de nouvelles institutions de régulation (par

<sup>14</sup> Des pays comme la Chine, la Corée ou Tapei disposent aujourd'hui d'infrastructures portuaires importantes. De même, dans la construction, 51 des 150 premières entreprises proviennent de pays en développement comme la Chine, la Turquie, la Corée du Sud, le Brésil ou encore l'Egypte. D'autres pays en développement, comme l'Afrique du Sud et le Costa Rica, ont également percé dans le secteur de la santé.

exemple, pour étudier la tarification, les normes et standards). La libéralisation dans le secteur des services a un coût que les pays en développement ne peuvent pas systématiquement supporter et qui peut dépasser, au moins à court terme, les gains attendus.

## 5. Les droits de propriété intellectuelle

Dès la fin des années soixante, les pays en développement ont commencé à contester la réglementation mise en place sous le leadership des pays développés pour protéger les brevets et inventions et ses conséquences négatives sur les transferts de technologie. Avec la mondialisation de l'économie, les firmes transnationales ont poussé leurs pays d'origine à adopter des législations encore plus restrictives. Les Etats-Unis ont ainsi cherché à introduire les questions de propriété intellectuelle pendant le cycle de Tokyo. Finalement, les pressions conjuguées des Etats-Unis, de l'Europe et d'autres pays développés ont conduit à introduire une proposition dans le cadre du GATT pour renforcer les droits de propriété intellectuelle. Un Accord sur les Droits de Propriété Intellectuelle liés au Commerce (ADPIC), qui établit des normes minimales de respect des droits de propriété, a finalement été adopté en décembre 1993. Un gouvernement d'un pays membre de l'OMC peut porter plainte auprès du SDR en cas de violation de l'accord par un autre pays membre de l'OMC<sup>15</sup>.

L'ADPIC a fait l'objet d'importantes critiques de la part des pays en développement compte tenu de son caractère restrictif pour l'accès aux nouvelles technologies en général et dans le domaine de la santé en particulier. La Déclaration de Doha traite des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce en ses paragraphes 17, 18 et 19. L'agenda en la matière invite d'abord les pays membres de l'OMC à interpréter l'accord sur les ADPIC d'une manière favorable à la santé publique<sup>16</sup>. L'article 18 porte quant à lui sur l'établissement d'un système multilatéral de notification pour les vins et spiritueux et de son extension à d'autres produits. Enfin, le conseil des ADPIC devrait prendre pleinement en compte les aspects de développement et également approfondir le lien entre l'accord sur les ADPIC et la convention sur la diversité biologique ou encore la protection des savoirs traditionnels et du folklore<sup>17</sup>.

Les négociations multilatérales sur les droits de propriété intellectuelle ont porté de manière prioritaire sur le domaine de la santé et l'accès des pays en développement aux médicaments génériques. L'accord sur les ADPIC prévoyait déjà la production sous licence obligatoire\*, c'est-à-dire la possibilité d'utiliser une invention sans le consentement du détenteur du brevet, moyennant rémunération adéquate selon le cas d'espèce<sup>18</sup>. Cependant, la production sous licence obligatoire restait autorisée principalement pour l'approvisionnement du marché intérieur et ne prenait donc pas en considération les préoccupations des pays en développement qui ne sont pas en mesure de produire de tels médicaments et auraient besoin de les importer. Le compromis trouvé en août 2003 autorise l'exportation de produits pharmaceutiques fabriqués sous licence obligatoire. Cependant, les pays importateurs devront adopter leurs cadres juridiques pour mettre la décision d'août 2003 en application (notification du nom et de la quantité attendue du produit, explication de l'incapacité à produire). Cet effort d'adaptation explique sans doute qu'en avril 2005, aucun pays en développement n'avait encore notifié une insuffisance spécifique pour un médicament particulier.

Malgré leur inscription à l'agenda de Doha, peu de progrès ont été observés dans le domaine des connaissances traditionnelles et les questions liées à la biodiversité. Dans les pays en développement, les connaissances traditionnelles tiennent un rôle clé dans le développement local et couvrent des domaines et secteurs aussi variés que la santé publique, l'agriculture, le folklore et les technologies traditionnelles. Elles contribuent également fortement au système de gouvernance locale ou encore à la

<sup>15</sup> Ainsi, le gouvernement américain étudierait aujourd'hui l'opportunité d'attaquer la Chine pour non application de l'ADPIC.

<sup>16</sup> Selon le paragraphe 17, l'Accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle (ADPIC) devra être interprété et mis en œuvre « d'une manière favorable à la santé publique, en promouvant à la fois l'accès aux médicaments existants et la recherche-développement concernant de nouveaux médicaments ».

<sup>17</sup> Le conseil des ADPIC devra tenir « pleinement compte de la dimension de développement » et « examiner entre autres choses, la relation entre l'Accord sur les ADPIC et la convention sur la diversité biologique, la protection des savoirs traditionnels et du folklore ».

<sup>18</sup> En pratique, les pays en développement ont rarement eu recours aux licences obligatoires pour traiter les situations d'urgence. L'introduction de licences obligatoires a plutôt conduit les gouvernements des pays en développement à négocier directement avec le détenteur du brevet une réduction des prix.

préservation de l'environnement. Cependant, ces connaissances traditionnelles sont collectives et ne sont souvent connues qu'à un niveau régional (Dutfield 2005). Aussi, l'accord sur les ADPIC, qui traite des droits privés, peut difficilement contribuer à la protection de ces connaissances et à la lutte contre leur piratage par les pays développés. Dans certains pays industriels, notamment les Etats-Unis, le fait qu'une invention soit largement connue dans un pays étranger ne suffit pas pour annuler un brevet : la connaissance en question doit également avoir été notifiée et brevetée au niveau du pays étranger. Or, les droits de propriété portant sur les connaissances traditionnelles, encore une fois, sont mal définis et rarement formalisés au niveau national. Une solution possible pour protéger ces connaissances serait sans doute d'étendre le système de notification et d'enregistrement des indications géographiques, initialement prévu pour les vins et spiritueux aux produits de l'économie de la tradition. En effet, les indications géographiques ne sont pas possédées par un individu et peuvent s'appliquer à une région ou même à un pays. La protection à partir d'indications géographiques pourrait même inciter des entreprises à investir dans une région d'un pays en développement afin d'y améliorer la qualité des produits puis exporter.

Concernant la question générale du lien entre droits de propriété intellectuelle et développement, l'article 66.2 sur les ADPIC stipule que les pays développés devraient inciter leurs entreprises et institutions à promouvoir des transferts de technologie vers les pays en développement. Cet engagement n'a jamais en fait été suivi d'actions concrètes. Pour certains analystes, l'application intégrale de l'ADPIC faciliterait par lui-même l'investissement direct étranger et donc le transfert de technologie vers les pays en développement en protégeant les entreprises étrangères qui y investissent. Cependant, les pays en développement restent très réservés sur cet accord : comme ils sont plus souvent utilisateurs que vendeurs de propriété intellectuelle, l'ADPIC revient à leur faire payer des droits pour l'utilisation de connaissances qui étaient auparavant non protégées par des brevets. La Banque mondiale (2002) a pu évaluer les gains annuels nets attendus de l'application pleine et entière de l'ADPIC à environ 19 milliards de dollars pour les Etats-Unis, 6,7 milliards pour l'Allemagne, 5,7 milliards pour le Japon. La république de Corée, la Chine, la Grèce, l'Espagne, la Nouvelle-Zélande et dans une moindre mesure l'Inde et le Brésil serait parmi les principaux perdants. Si les PMA n'apparaissent pas à ce tableau des perdants, c'est tout simplement parce que, à leur stade de développement actuel, ils n'ont pas accès à la technologie (Mc Calman 2002).

Pour conclure, il faudrait noter qu'un économiste orthodoxe comme Bhagwati est arrivé à la conclusion qu'un accord sur les ADPIC et la question plus générale des droits de propriété intellectuelle n'avaient pas leur place à l'OMC. Alors que l'OMC est fondée sur des concessions réciproques, les flux et bénéfiques des ADPIC ne vont que dans une seule direction, et les pays en développement sont les grands perdants, malgré leurs intérêts à préserver dans la protection et la valorisation des connaissances traditionnelles. Alors que l'OMC est censée promouvoir la concurrence, les ADPIC sont essentiellement un traité protectionniste. Plus fondamentalement encore, il porte sur un domaine, la propriété intellectuelle, qui n'a rien de commercial. Pour ces raisons, le thème des ADPIC devrait être retiré du programme de travail de Doha et faire l'objet d'un amendement en dehors des négociations de l'OMC.

## 6. Les thèmes de Singapour

Lors de la conférence ministérielle de l'OMC tenue à Singapour en 1996, les pays membres ont décidé de la mise en place d'un groupe de travail sur les questions de l'investissement, de la concurrence, de la transparence des marchés publics et de la facilitation du commerce. Ces questions, qu'il est depuis lors habituel de regrouper sous le label de questions de Singapour, sont au centre de controverses importantes entre pays développés et pays en développement : les pays développés y voient généralement un moyen pour renforcer le multilatéralisme et accélérer la croissance de l'économie mondiale alors que les pays en développement, notamment les pays africains, craignent que les questions de Singapour ne limitent leur autonomie dans la définition et la mise en œuvre de leurs stratégies de développement. Certains observateurs imputent l'échec de Cancun en 2003 à la décision du président de la conférence ministérielle, le ministre des Affaires étrangères du Mexique, Luis Ernesto Derbez, d'aborder les questions de Singapour avant de clore le dossier agricole, où un accord semblait possible.

Depuis lors, trois des quatre thèmes de Singapour ont tout simplement été retirés du cycle de Doha : l'investissement, la politique de la concurrence et la transparence dans la passation des marchés publics. Le Paquet de juillet adopté en 2004 par le conseil général de l'OMC a permis de relancer les négociations sur la facilitation des échanges. Lors des négociations qui ont permis d'aboutir au Paquet de juillet, les pays en développement ont exprimé leur crainte de ne pas avoir les capacités suffisantes pour mettre en œuvre les engagements contractés au titre de l'accord final sur la facilitation des échanges, qu'il s'agisse du mouvement des marchandises en transit ou du développement des infrastructures. Pour répondre à ces préoccupations, le Paquet de juillet a prévu un traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les PMA qui va au-delà des dérogations limitées dans le temps et lie les nouvelles obligations à la fourniture d'une assistance technique et de programmes de renforcement des capacités. Concernant le volet infrastructure de la facilitation des échanges, le Paquet de juillet précise « *dans les cas où le soutien technique et l'assistance requis pour ces infrastructures ne sont pas mis à disposition, et où un Membre en développement ou moins avancé continue de ne pas avoir la capacité nécessaire, la mise en œuvre ne sera pas exigée* ». Le Paquet de juillet demande aux pays membres d'inviter si nécessaire le FMI, l'OCDE, l'OMC, la CNUCED et la Banque mondiale à entreprendre un effort de collaboration pour assurer une assistance technique efficace et opérationnelle.

#### A. L'investissement

Certains aspects relatifs à l'investissement sont déjà traités par l'OMC, qu'il s'agisse de l'accord sur les mesures concernant les investissements et liés au commerce (AMIC) ou des négociations en cours sur les services, plus précisément au niveau du mode 3 qui traite de la présence commerciale à l'étranger. L'OCDE avait déjà engagé un processus de négociation entre ses pays membres afin d'établir un Accord Multilatéral sur les Investissements (AMI)<sup>19</sup>. Un des principaux objectifs de cet accord était notamment d'assurer une plus grande sécurité pour les investissements étrangers. Les propositions portent sur les questions de transparence, de discrimination en faveur ou à l'encontre des investisseurs étrangers, du traitement à accorder à un investisseur une fois que celui-ci est installé sur le territoire du pays. Par ailleurs, ce projet ne se limitait pas aux seuls investissements corporels et voulait intégrer les aspects liés à la propriété intellectuelle.

Ces tentatives ont échoué compte tenu des divergences entre les pays membres mais aussi face aux pressions de la société civile et des pays en développement. Les pays en développement ont en effet généralement exprimé leurs inquiétudes quant à la volonté des pays développés d'élaborer un accord multilatéral sur les investissements. Les réticences des pays en développement s'expliquent principalement par la perte de contrôle sur les investissements étrangers qui pourrait résulter d'un accord multilatéral et du principe NPF qui les obligerait sans doute à appliquer aux investisseurs étrangers des conditions aussi favorables qu'à leurs investisseurs nationaux. De plus, un grand nombre de pays en développement ont déjà adopté de façon unilatérale depuis les années quatre-vingt des législations et codes octroyant des conditions favorables dans le domaine fiscal ou en matière de rapatriement des profits afin de favoriser les investissements directs étrangers (IDE). Les résultats de ces investissements sur le processus de développement ont pu apparaître limités parce que ne conduisant pas à une maîtrise des technologies importées et laissant ouverte la question des transferts de technologie.

#### B. La politique de la concurrence

Les discussions sur les politiques de la concurrence portent sur deux types de questions. Au niveau international, il s'agit de discuter la régulation des cartels internationaux, qui opèrent le plus souvent en dehors du contrôle des pays. Ce type de négociations n'est d'ailleurs pas nouveau car dès la fin des années soixante dix un code de conduite sur les sociétés transnationales avait été élaboré sous les auspices des Nations Unies. Au niveau des pays, les discussions sur les politiques de la

---

<sup>19</sup> Ce projet ne se limitait pas aux seuls investissements corporels et s'efforçait d'intégrer les aspects liés à la propriété intellectuelle.



concurrence portent sur les règles, les mécanismes et les institutions qui limitent les pratiques commerciales restrictives.

Les pays en développement craignent la perte de liberté dans leurs choix stratégiques de développement et la conduite de leurs politiques qui pourrait résulter d'un accord multilatéral sur la politique de la concurrence limité au seul niveau national. Si les pays en développement reconnaissent le rôle important d'une politique de la concurrence dans la dynamique de la croissance, ils refusent un cadre unique et rigide qui pourrait résulter d'un accord multilatéral. Cependant, certains pays en développement, notamment les pays non pétroliers, pourraient avoir intérêt à ouvrir des négociations sur la régulation des cartels internationaux. Si un accord de régulation était adopté et effectivement appliqué, le fonctionnement de certains marchés de matières premières en serait modifié, ce qui aurait un impact significatif sur la part de revenu qui reviendrait à certains pays en développement. A ce jour, les débats sont restés toutefois concentrés sur les politiques de la concurrence au niveau des pays, sans intégrer la dimension internationale du problème.

La déclaration de Doha en ses paragraphes 23 et 24 reconnaît par ailleurs la nécessité de compléter les discussions sur la politique de la concurrence par des engagements en faveur des pays en développement, plus spécifiquement les PMA, sur le renforcement des capacités commerciales et l'assistance technique dans les domaines qui lui sont liés. A cette fin, l'OMC, la CNUCED et les agences intergouvernementales de coopération compétentes devraient travailler en étroite coopération pour répondre aux besoins des pays en développement en la matière.

### C. La transparence des marchés publics

Le véritable enjeu des négociations sur la transparence des marchés publics était de rendre accessibles aux entreprises étrangères, notamment celles des pays développés, les marchés publics qui occupent une part grandissante de l'économie mondiale, notamment dans le domaine des infrastructures et des services d'éducation ou de santé. Si les pays en développement ne sont pas opposés à la transparence des marchés publics, ils redoutent la compétition accrue qui pourrait résulter de l'ouverture de leurs marchés publics aux entreprises des pays développés dans des domaines comme les infrastructures, l'éducation ou la santé. L'ouverture de ces secteurs à la concurrence internationale ne serait pas bénéfique aux entreprises des pays en développement, notamment aux entreprises africaines, du fait d'une compétitivité structurellement inférieure. Au contraire, dans l'histoire du développement des pays industriels et également des pays asiatiques, l'Etat a utilisé les marchés publics en les protégeant de la concurrence étrangère afin d'appuyer le développement du secteur privé national et de mettre en place un tissu industriel local cohérent en permettant aux firmes locales de progresser. Pour ces raisons, les pays en développement ont refusé de négocier un accord multilatéral sur la transparence des marchés publics et ont préféré maintenir et renforcer leurs marges de manoeuvre dans la gestion de la dépense publique.

### D. La facilitation du commerce

Les négociations sur la facilitation du commerce portent sur les facteurs qui déterminent les coûts supportés pour commercer : il s'agit de l'harmonisation et de la simplification des règles et pratiques commerciales, de l'amélioration de la gestion des administrations douanières ou des ports ou même du développement des infrastructures de base nécessaire au commerce. La question de la facilitation du commerce n'était pas discutée traditionnellement au sein du GATT. Ce n'est qu'à partir de la conférence ministérielle de 1996 que l'OMC a décidé de constituer un groupe de travail sur ce thème. Il est en effet généralement admis aujourd'hui que la hausse des coûts du commerce diminuerait significativement le revenu mondial<sup>20</sup>.

L'amélioration des conditions d'échanges est a priori bénéfique pour tous les pays. L'incitation à négocier la facilitation du commerce serait même plus importante pour les pays en développement, qui supportent généralement des coûts du commerce plus élevés du fait de la faiblesse de leurs infrastructures, de la complexité de leurs procédures commerciales et de leur faible capacité à les

<sup>20</sup> Ainsi, une étude de la Banque mondiale (2003) estimait qu'une hausse des coûts du commerce de 1% conduit à une baisse du revenu mondial de 75 milliards de dollars.

appliquer. Dans les pays enclavés, les coûts du commerce seraient aussi élevés que les tarifs douaniers eux-mêmes. Toutefois, les pays en développement se sont opposés aux négociations sur la facilitation du commerce lors de la conférence ministérielle de Cancun en 2003. Ce refus s'explique d'abord, comme pour les autres questions de Singapour, par leur volonté de préserver leurs marges de manœuvre dans le contenu et le rythme des réformes à entreprendre en les maintenant en dehors de la discipline multilatérale. Enfin et surtout, les pays en développement sont inquiets du coût des réformes à introduire et ne souhaitent pas s'engager sur des réformes qu'ils ne peuvent financer sans appuis extérieurs.

Suite à l'échec de la conférence de Cancun, les pays membres de l'OMC ont convenu lors de l'adoption du Paquet de juillet d'ouvrir formellement des négociations sur la facilitation du commerce. Ces négociations « visent à clarifier et à améliorer les aspects pertinents des articles V, VIII et X du GATT de 1994 en vue d'accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris des marchandises en transit ». Les dispositions relatives à la facilitation des échanges dans le Paquet de juillet insistent particulièrement sur le Traitement spécial et différencié (TSD, cf. page 28 section 3.9) dont devraient bénéficier les pays en développement et les PMA en réponse à leurs préoccupations. Ce TSD ne se limite pas aux dérogations dans le temps habituellement accordées mais concerne également la livraison d'une assistance technique et de renforcement des capacités. Ainsi, le principe du TSD « devrait aller au-delà de l'octroi des périodes de transition traditionnelles pour la mise en œuvre des engagements. En particulier, l'étendue des engagements et le moment auquel ils seront contractés seront liés aux capacités de mise en œuvre des membres en développement et des membres les moins avancés. » Concernant les nouvelles infrastructures requises pour mettre en œuvre les obligations, l'accord de juillet énonce que « dans les cas où le soutien et l'assistance requis pour ces infrastructures ne sont pas mis à disposition, et où un membre en développement ou moins avancé continue de ne pas avoir la capacité nécessaire, la mise en œuvre ne sera pas exigée ». Les obligations liées aux infrastructures pourraient aller au-delà du mandat de l'OMC pour l'assistance technique pour relever de la compétence des agences d'aide au développement et des organisations internationales.

## 7. La question des règles

La conclusion du cycle de l'Uruguay Round et la création officielle de l'OMC en 1994 ont permis de mettre en place un système de principes réglementant et sanctionnant les pratiques commerciales déloyales comme le dumping et certaines subventions. L'accord anti-dumping (ADA) permet par ailleurs aux pays membres d'imposer une taxe douanière supplémentaire sur des produits dont le produit serait normalement bas. Les pays en développement constituent des cibles fréquentes de l'accord ADA et, dans le cadre de la déclaration de Doha (paragraphe 28), ont donc fait pression pour que les disciplines sur le recours à ces mesures commerciales correctives soient précisées à la lumière de l'expérience acquise dans l'application de la réglementation existante et puissent être appliquées avec davantage de souplesse. Malgré la résistance des Etats-Unis qui perçoivent les mesures commerciales correctives comme un outil essentiel de leur politique commerciale, un groupe de négociation sur les règles de l'OMC a pu être mis en place pour discuter et approfondir les disciplines portant sur la protection face au dumping, les mesures commerciales correctives et les subventions. Le mandat du groupe porte également sur les subventions aux pêcheries, dont l'élimination pourrait constituer une contribution significative au développement durable.

Les négociations sur l'antidumping et les mesures correctrices ont permis d'identifier plusieurs concepts clés de l'accord anti-dumping qui mériteraient d'être précisés pour clarifier et améliorer les disciplines. Il s'agit notamment des notions de « valeur normale », de « produit similaire », ou encore de « dommage causé à une branche de production nationale ». Le Mexique a proposé un amendement à l'ADA (TN/RL/GEN/76), qui porte sur la hausse de prix qu'un exportateur accusé d'anti-dumping doit formuler pour éviter toute taxe additionnelle sur ses produits. Cette proposition vise d'abord à renforcer les droits de l'exportateur accusé en exigeant que l'ampleur du dumping soit évaluée quantitativement et lui soit notifiée par écrit. Enfin, si un pays importateur devait recourir à des taxes correctrices pour protéger sa production de prix anormalement bas, le montant de ces taxes ne devrait pas être plus élevé que la marge de dumping qui a pu être quantifiée.

Le domaine des subventions aux pêcheries a enregistré certains progrès. Le principal argument avancé contre ces subventions est qu'elles sont principalement consacrées à armer de nouveaux bateaux ou à rehausser l'efficacité des anciens navires. Ces subventions conduisent donc à une surcapacité des pêcheries et provoquent l'épuisement des ressources naturelles ; elles réduisent à terme toute possibilité de commerce pourtant favorable aux pauvres des pays en développement côtiers. Supprimer ces subventions constituerait donc une mesure « *triple win* » : bonnes pour l'environnement, bonnes pour le commerce et bonnes pour le développement. Compte tenu de leurs intérêts, le Japon, la Corée, Taïwan et dans une moindre mesure l'Union européenne ont adopté une position prudente dans ces négociations. Cependant, tous reconnaissent la nécessité de règles. Ainsi, deux positions s'opposent-elles aujourd'hui pour parvenir à un encadrement de ces subventions. La première approche, dite de type top-down ou encore approche par liste négative, a été avancée par les Amis du poisson (notamment, les Etats-Unis, l'Islande, le Chili, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et le Pérou) : elle préconise une interdiction large de toute subvention qui aurait des incidences sur les recettes ou les coûts des pêcheries et qui rehausse leur capacité de production. Des dérogations et dispositions transitoires pourraient être accordées, notamment à travers un TSD en faveur des pays en développement. La seconde approche, appelée bottom-up ou approche par liste positive est supportée par les principaux pays pratiquant les subventions (Japon, Corée et Taïwan) ; elle propose une classification des subventions par grandes catégories : une catégorie verte regroupant les subventions favorables au développement durable ; une catégorie rouge comportant les subventions portant préjudice à l'utilisation durable des ressources halieutiques. Les pays ACP ont marqué leur préférence en faveur de l'approche bottom-up en pensant que celle-ci leur accorde une plus grande marge de manœuvre pour utiliser pleinement leurs ressources halieutiques dans le cadre de leur politique de développement. L'issue de ces négociations semble donc reposer sur la capacité des nouvelles règles à prendre en compte l'importance du secteur de la pêche dans le développement des pays en développement côtier.

Les règles de l'OMC énoncent également les conditions auxquelles doivent satisfaire les accords commerciaux régionaux. Cependant, l'interprétation de ces règles fait parfois l'objet de controverses et de fait, depuis 1995, l'évaluation de la conformité de divers accords régionaux avec les dispositions de l'OMC n'a pas pu être menée à bien. Les pays membres de l'OMC ont reconnu avec la déclaration de Doha la nécessité de définir les conditions de coexistence entre régionalisme et multilatéralisme. Ainsi, le paragraphe 29 convient de négociations pour « *clarifier et améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords régionaux. Les négociations tiendront compte des aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement* ». Le paragraphe 29, aussi élué soit-il, invite donc à réfléchir à l'intégration du TSD dans la définition des accords régionaux. Le défi à relever dans les négociations du cycle de Doha est en fait double : d'abord, trouver un équilibre entre la prolifération des accords commerciaux régionaux et les efforts d'organisation multilatérale du commerce international ; ensuite, tenir compte des objectifs de développement lorsque ces accords engagent des blocs de pays développés et de pays en développement. Ces discussions, si elles aboutissaient, pourraient avoir des effets de grande portée sur les futurs accords régionaux, comme ceux actuellement négociés entre l'Union européenne et les pays ACP.

## 8. Le Système de Règlement des Différends

Les problèmes de fonctionnement rencontrés par le Système de Règlement des Différends (SRD) portent notamment sur la non observation des décisions, sur l'accès au système et les délais souvent longs pour le règlement des différends. Pour aborder ces problèmes, certaines questions spécifiques ont pu être identifiées dans le texte dit Balas daté du 28 mai 2003<sup>21</sup>. Ces questions portent sur l'indemnisation pour les coûts du litige, le pouvoir de renvoi de l'Organe d'appel qui vise à le doter des attributions nécessaires pour renvoyer une plainte devant le groupe spécial initial en vue des clarifications nécessaires ; l'échelonnement des procédures de rétorsion et de mise en conformité ; le droit des parties tierces. Afin de répondre au souci de réduire les délais de règlements des différends, une proposition de la Thaïlande (TN/DS/W/60) propose d'augmenter le nombre de membres de

<sup>21</sup> Peter Balas, ambassadeur de Hongrie, était alors président de l'Organe de Règlement des Différends (ORD).

l'organe d'appel au vu de l'augmentation du nombre d'appels. Certains pays en développement ont fait part de leur déception concernant la tendance générale des discussions. Selon eux, leurs préoccupations ayant trait à la mise en place d'un SRD intégrant les questions de développement ne sont pas suffisamment prises en compte.

En fait, entre 1995 et juin 2003, deux cent quatre vingt quinze plaintes ont été traitées par le SRD. Dans 42% des cas, le plaignant était un pays en développement mais à ce jour, aucun PMA n'a porté plainte. En pratique, les pays en développement peuvent renoncer à introduire une plainte, même si la probabilité d'obtenir gain de cause juridiquement auprès de l'ORD est initialement élevée. En effet, la mise en oeuvre effective des recommandations de l'ORD peut poser problème car les pays en développement, dont les économies sont faiblement diversifiées et dépendent fortement des économies développées, ne disposent pas de mesures de rétorsion crédibles qui puissent amener les pays développés à se conformer rapidement aux recommandations de l'ORD. Pour ces raisons, l'OMC admet que les pays en développement proposent des mesures de rétorsion dans des secteurs et même sous des accords qui ne correspondent pas au domaine couvert par la plainte initiale. Il est notamment conseillé aux pays en développement de développer des mesures de rétorsion dans le domaine des services ou de la propriété intellectuelle.

## 9. Le traitement spécial et différencié comme outil de développement

A travers l'adoption du principe de Traitement Spécial et Différencié (TSD), l'OMC a reconnu que les pays en développement sont souvent incapables de bénéficier pleinement des opportunités offertes par la libéralisation multilatérale des échanges commerciaux, pour différentes raisons structurelles dont le faible niveau d'industrialisation, l'accès limité aux nouvelles technologies ou encore l'insuffisance des infrastructures de base. Le principe de TSD a ainsi été introduit afin de répondre à la préoccupation des pays en développement que la clause de la Nation la Plus Favorisée (NPF) ne conduise pas à perpétuer, ou même à accroître, les écarts de développement plutôt qu'à les réduire. En effet, à son origine, l'accord du GATT considérait l'ensemble des pays à pied d'égalité, même si parmi ses signataires figuraient dix pays en développement. L'idée d'un TSD en faveur des pays en développement émergea progressivement au cours des années soixante avec le plaidoyer de la CNUCED en faveur d'un système de préférences généralisées (SPG), qui fut adopté et intégré au GATT avec l'adoption de la clause d'habilitation et de la clause évolutive en 1979. Le TSD en faveur des pays en développement doit progressivement prendre fin avec le développement de ces pays et faire place aux règles normales du commerce international. Les mesures de TSD peuvent être classées aujourd'hui en trois catégories (CNUCED 2005) :

- § Les mesures de flexibilité qui permettent aux pays en développement d'obtenir des exemptions dans certains domaines ou des périodes de transition plus longues avant la mise en oeuvre de certaines mesures. Cette flexibilité devrait permettre aux pays en développement de conserver certains degrés de liberté dans leur choix de politique de développement ;
- § Les mesures d'assistance technique et financière. Ces mesures doivent permettre d'améliorer la capacité d'offre des pays en développement, de développer les infrastructures et aussi de supporter financièrement certains des coûts d'ajustement liés à la mise en oeuvre des accords commerciaux, comme ceux issus des négociations régionales ou multilatérales ;
- § L'octroi par les pays développés d'accords préférentiels.

### A. Les mesures de flexibilité et d'exemption

Le Paquet de juillet a précisé les orientations stratégiques autour desquelles devraient s'organiser les négociations sur le TSD. Il s'agit principalement de :

- § la réduction de tarif plus faible. Les pays en développement sont particulièrement sensibles à ce qu'une réduction proportionnellement moins importante leur soit accordée pour protéger leurs marchés<sup>22</sup> ;
- § la période de mise en oeuvre plus longue ;
- § la flexibilité pour désigner un nombre de produits spéciaux. Le Paquet de juillet appelle à définir les produits spéciaux qui pourraient bénéficier de mesures dérogatoires sur la base de critères de sécurité alimentaire et de développement rural ;
- § l'établissement d'un mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) pour les pays en développement prévu par l'accord de juillet pour les protéger contre les baisses brutales du prix des importations et les augmentations du volume des importations qui peut en résulter au niveau du pays. Les discussions sur la mise en place d'un MSS portent notamment sur les critères d'éligibilité du pays et surtout des produits ainsi que des éléments déclencheurs (FAO 2005) ;
- § l'accès au marché renforcé pour les produits agricoles et les produits substitués aux narcotiques ;
- § l'accès en franchise de droit sur les marchés des pays membres développés et en développement pour les produits en provenance des PMA.

### Encadré 3 : Les formules de réduction de tarif et le TSD (FAO 2004)

La réduction linéaire uniforme, retenue lors du cycle de l'Uruguay, est définie par :  $T_n = (1 - r)^t T_0$

$T_n$  étant le droit de douane atteint après la réduction,  $T_0$  le droit de douane initial,  $r$  le pourcentage de réduction convenu et  $t$  le temps durant lequel la réduction sera appliquée. Cette formule simple et transparente peut permettre de réduire significativement les droits de douane. Cependant, un de ses inconvénients est que les écarts relatifs entre les tarifs douaniers initiaux sont maintenus après application de la baisse moyenne. La réduction linéaire uniforme laisse donc inchangé les pics tarifaires initiaux. Pour cette raison, on retient parfois la formule «suisse» qui permet d'harmoniser les taux tarifaires. Si on note  $a_{\max}$  le taux plafond applicable à tous les tarifs, on a :

$$T_n = (a_{\max} - T_n) / (a_{\max} - T_0)$$

Lors de la conférence ministérielle de Cancun (2003), le président du comité chargé de la préparation des négociations agricoles développa une approche par étage, appelée formule étagée ou encore formule de Harbinson, pour concilier les positions de tous les pays membres. Cette approche regroupe les tarifs par grandes tranches. A l'intérieur de chacune de ces tranches, une formule linéaire simple est appliquée, le pourcentage de réduction appliqué aux taux des tranches supérieures étant plus élevé que pour les taux des tranches inférieures.

Généralement, les mesures de flexibilité sont entendues comme devant être réservées soit à l'ensemble des pays en développement soit aux seuls PMA. Cependant, dans des domaines comme la sécurité alimentaire ou le développement rural, les discussions retiennent comme groupe de pays bénéficiaires du TSD les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. De façon plus générale, la mise en oeuvre du TSD soulève une difficulté majeure pour l'OMC : comment reconnaître l'hétérogénéité des pays en développement et ne retenir comme groupe cible du TSD les pays en développement ou les PMA ? Ainsi, les discussions portant sur le TSD font parfois référence à des groupes de pays en développement comme les pays rencontrant des problèmes de sécurité alimentaire ou des économies vulnérables. L'approche privilégiée dans les négociations actuelles est donc, non plus de désigner des groupes cibles de pays mais des situations qui pourraient justifier le bénéfice d'un TSD. Ces situations pourraient notamment porter sur la sécurité alimentaire, la

<sup>22</sup> Les modalités de réduction des tarifs douaniers peuvent être appréciés par rapport à quatre objectifs (cf. encadré 4) : l'*ambition* de la baisse, appréciée par l'ampleur de la réduction moyenne ; l'*homogénéité* des tarifs pratiqués par les pays membres de l'OMC après l'application de la réduction, ou *harmonisation* ; la *flexibilité* à travers l'exemption de certains produits, appelés produits sensibles (pour les pays européens) ou spéciaux (pour les pays en développement) ; la *proportionnalité*, c'est-à-dire la possibilité que la réduction soit proportionnellement moins importante pour les pays en développement que pour les pays développés.

protection de l'agriculture de subsistance ou encore sur la vulnérabilité économique d'économies faiblement diversifiées.

## B. L'aide pour le commerce

La capacité de production et la compétitivité des PMA restent extrêmement réduites. Ces faiblesses constituent un des principaux facteurs explicatifs des résultats mitigés des accords préférentiels dont les PMA ont bénéficié depuis les années 1970. Peu de PMA, notamment les PMA exportateurs de produits agricoles primaires et importateurs de produits pétroliers, ont pu changer les structures fondamentales de leurs économies, aujourd'hui encore caractérisées par une forte dépendance vis-à-vis des matières premières, de fortes fluctuations des termes de l'échange et aussi parfois une baisse tendancielle, une faible diversification de la production et un faible contenu en valeur ajoutée des exportations. Les infrastructures de base nécessaires au commerce international sont insuffisantes ou inexistantes. Les investissements directs étrangers (IDE) sont le plus souvent concentrés dans les secteurs miniers ou pétroliers, parfois dans les matières premières agricoles mais concernent rarement le secteur manufacturier ou les services. La communauté internationale du développement s'accorde aujourd'hui pour apporter des appuis techniques ou financiers afin de renforcer les capacités productives ou la construction des infrastructures de base nécessaires au développement du commerce. Ainsi, Pascal Lamy, alors commissaire européen au Commerce, affirmait que « *le libre accès au marché n'est pas suffisant à lui seul pour permettre aux pays les plus pauvres de bénéficier de la libéralisation du commerce. Nous devons les aider à développer leur capacité de produits d'exportation de qualité et nous réaffirmons l'engagement de la commission européenne à une assistance technique et financière en ce sens* ».

L'OMC et l'OCDE (2005) ont classé l'aide pour le commerce en trois grandes catégories : (i) la réglementation et la politique commerciale ; (ii) le développement commercial ; (iii) les infrastructures. La première catégorie « *réglementation et politique commerciale* » regroupe les appuis portant sur l'analyse des politiques, la participation aux négociations multilatérales ou au Système de Règlement des Différends, l'analyse et l'application des accords commerciaux internationaux, la définition des normes techniques, la facilitation du commerce à travers l'harmonisation des régimes douaniers, l'appui aux négociations régionales ou encore le renforcement des ressources humaines. Pour certains défenseurs des pays en développement, cette première catégorie devrait également retenir l'organisation de débats et fora nationaux sur le commerce et le développement afin d'encourager l'appropriation des engagements internationaux. La deuxième catégorie des appuis, « *le développement commercial* », couvre le développement des affaires et des activités économiques à travers l'amélioration du climat des affaires, la facilitation de l'accès aux crédits commerciaux, la promotion de certains secteurs productifs. Enfin, la troisième catégorie, « *les infrastructures* », couvre les appuis nécessaires pour améliorer les infrastructures et faciliter ainsi les échanges, qu'il s'agisse des transports, des communications, de l'énergie ou encore des facilités de stockage<sup>23</sup>. Selon l'évaluation de l'OMC et de l'OCDE, l'aide pour le commerce a fortement augmenté en 2003, notamment dans les première et deuxième catégories.

Le Cadre intégré (CI) constitue une des principales initiatives adoptées par la communauté internationale en matière d'aide pour le commerce (Nations Unies 2005). A la suite de la conférence ministérielle tenue en 1996 à Singapour, les pays membres de l'OMC ont pris conscience des spécificités particulières auxquelles sont confrontées les PMA pour s'intégrer dans l'économie mondiale. La structure de la production, le niveau de capital humain mais aussi la disponibilité des infrastructures de base influencent considérablement l'impact d'une ouverture commerciale sur le développement humain et la réduction de la pauvreté. Pour ces raisons, il est apparu nécessaire d'assurer une plus grande cohérence entre la politique d'aide publique au développement et l'approfondissement de la libéralisation commerciale. En octobre 1997, la Banque mondiale, le Centre du Commerce International (CCI), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation Mondiale du

<sup>23</sup> Pour certains analystes, l'aide pour le commerce devrait également comporter les mesures financières compensatrices à l'attention des pays en développement pour pallier les baisses des termes de l'échange ainsi que les pertes des recettes fiscales liées à la libéralisation des échanges (PNUD 2006).

Commerce (OMC) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ont lancé une initiative conjointe en faveur du renforcement des capacités commerciales, le Cadre Intégré. L'objectif de cette initiative est double : d'abord, placer la politique commerciale au centre des plans de développement et des documents de stratégie de réduction de la pauvreté ; ensuite, faciliter la fourniture d'une assistance technique coordonnée dans le domaine du commerce.

Tous les PMA sont admissibles au processus du Cadre intégré. Pour ce faire, le PMA intéressé doit formuler une demande officielle d'aide par l'entremise du Secrétariat. Une fois la candidature acceptée, le processus « Cadre intégré » se déroule en deux étapes. Lors de la première étape, une étude diagnostique sur l'intégration commerciale (EDIC) est réalisée et doit permettre d'identifier les domaines prioritaires d'intervention. Ces domaines concernent généralement aussi bien le contenu même de la politique commerciale et l'environnement des affaires (par exemple, les points relatifs à la propriété intellectuelle), la facilitation du commerce (par exemple, l'amélioration de la gouvernance douanière), l'amélioration des infrastructures de transport, l'appui aux secteurs clés ou promis à une croissance potentielle (par exemple, eau et électricité, tourisme) ou encore des programmes de mise à niveau des petites et moyennes entreprises. En une seconde étape, après l'adoption du plan d'actions proposé par le gouvernement du pays bénéficiaire, un fonds d'appui d'un milliard de dollars est immédiatement mis en place pour initier les actions jugées absolument prioritaires. Un donateur est alors choisi pour faciliter la coordination de l'ensemble des Partenaires techniques et financiers autour de ce programme d'action et s'assurer de son financement.

Le Cadre intégré, qui bénéficie aujourd'hui de l'appui de dix sept donateurs bilatéraux et multilatéraux, constitue un des principaux instruments pour mettre en place et développer une aide en faveur du commerce. En juillet 2005, sa mise en œuvre avait atteint diverses étapes dans vingt huit PMA, dix neuf pays ayant mené à terme leurs études diagnostiques et s'appêtant à les intégrer dans leurs DSRP. La déclaration ministérielle de la conférence tenue à Hong Kong en décembre 2005 a recommandé « *instamment aux autres partenaires de développement d'accroître de manière significative leur contribution au Fonds d'affectation spéciale du Cadre intégré* » (paragraphe 51). De façon plus générale, cette déclaration reconnaît le rôle essentiel que l'aide pour le commerce devrait tenir pour « *contribuer le plus efficacement à la dimension développement du programme de Doha pour le développement* ».

### C. Système de préférences non réciproques et non discriminatoires

Le principe de système généralisé de préférences en faveur des pays en développement a été initialement défendu par la CNUCED dès la conférence de 1968 tenue à New Delhi. Ces systèmes de préférences généralisées (SPG) devaient permettre aux pays en développement « *d'accroître leurs exportations, de promouvoir leur industrialisation et d'accélérer leur taux de croissance* ». Le conseil Commerce et développement de la CNUCED a approfondi ce principe dès 1970 en proposant un système de préférences non réciproques.

Le cadre légal du traitement spécial préférentiel a été définitivement clarifié au sein du GATT avec l'adoption en 1979 de la clause d'habilitation, qui permet aux pays développés d'accorder aux pays en développement un traitement différentiel et plus favorable, sans pour autant devoir étendre ces avantages à l'ensemble des pays membres de l'OMC comme le voudrait la clause de la Nation la Plus Favorisée. Selon la clause d'habilitation, l'accès préférentiel au marché des pays développés était initialement conçu pour être modifié progressivement et tenir compte des besoins commerciaux et financiers des pays en développement. Le paragraphe 5 de la clause d'habilitation énonce avec clarté et force ces principes : « *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 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* ». La clause d'habilitation adoptée en 1979 prévoit également que d'autres domaines que les

seules mesures tarifaires et non tarifaires pourraient également être concernées par le principe de traitement différentiel et plus favorable.

La communauté internationale a adopté dès les années soixante dix des SPG : la Communauté européenne dès 1971, le Canada en 1974 et les Etats-Unis en 1976. Leur nombre a augmenté significativement à partir des années 1980 lorsque d'autres pays développés ont introduit des schémas de préférence sur une base bilatérale. Dans certains cas, ces différents schémas de préférence ont pu effectivement comporter des éléments de franchise de droit et sans quota. La CNUCED a dressé un bilan des schémas de préférence tels qu'ils ont fonctionné jusqu'à aujourd'hui (CNUCED 2003, 2005). Malgré le bénéfice de ces accords préférentiels, les pays en développement continuent de rencontrer d'importantes barrières tarifaires sur le marché des pays développés. Selon les estimations de la CNUCED, de nombreux produits d'intérêt pour les pays en développement sont exclus des traitements préférentiels. Parfois même, ces produits qui ne sont pas retenus dans les accords préférentiels souffrent de pics tarifaires à l'entrée des marchés des pays développés. Les importations des pays développés qui ont bénéficié de traitement préférentiel ont été de fait concentrées sur quelques produits. En moyenne, sur la période 2001-2002, 61% des exportations des pays en développement à destination des marchés du QUAD\* ont encore rencontré une barrière tarifaire. De plus, les bénéfices de ces accords préférentiels apparaissent concentrés sur seulement quelques pays : en 2002, selon la CNUCED (2005), les exportations de l'Angola ont représenté environ 87% des importations des Etats-Unis bénéficiant d'un traitement préférentiel ; les exportations du Bangladesh plus de 80% des importations préférentielles de l'Union européenne. De plus, les accords préférentiels octroyés par les pays développés aux pays en développement ne sont pas systématiquement utilisés par les pays bénéficiaires désignés. Le taux d'utilisation des traitements préférentiels, calculé comme le rapport entre les importations ayant effectivement bénéficié d'un traitement préférentiel et les importations couvertes par l'accord reste très nettement inférieur à 100%. En moyenne, sur la période 1994-2001, les taux d'utilisation de l'accord préférentiel des Etats-Unis n'atteignaient que 29%. Cette situation s'explique d'abord par la complexité des procédures administratives et l'existence de critères d'éligibilité et de conditionnalité. Les règles d'origine\*, qui sont appliquées pour décider du traitement préférentiel, sont généralement complexes et varient fortement d'un accord préférentiel à l'autre. Ensuite, l'incertitude sur l'étendue et la durée des préférences tarifaires octroyées peut conduire les acteurs à ne pas y recourir. Enfin, l'érosion des préférences\*, qui a été observée pour certains pays en développement avec les progrès de la libéralisation multilatérale et la baisse généralisée des barrières tarifaires, a réduit la portée des avantages octroyés unilatéralement dans le cadre des accords préférentiels et explique aussi la perte d'efficacité des SPG.

Au vu de ce bilan, que penser des systèmes préférentiels accordés aux pays en développement afin de faciliter leur intégration dans l'économie mondiale et d'accélérer dans le même temps leur processus de développement ? Les détracteurs de cette approche rappellent que depuis la mise en application de ce principe au début des années soixante dix, la part des pays en développement dans le commerce international s'est réduite. Ainsi, en 2004, les PMA ne représentaient plus qu'environ 0,7% des exportations mondiales totales. Cependant, une évaluation récente de l'impact des préférences commerciales octroyées par l'UE (Persson et Wilhelmsson 2006) montre que ce système aurait permis d'augmenter les exportations des pays ACP d'environ 30%. De façon générale, selon ses défenseurs, le principe de traitement non réciproque et discriminatoire n'a jamais été véritablement appliqué car comportant des quotas et ne couvrant qu'un nombre limité de produits ou de pays en développement. Il convient donc selon cette analyse de réformer en profondeur les SPG actuels en les alignant sur les principes contenus dans la clause d'habilitation de 1979 et plus encore de les adapter aux besoins contemporains des pays en développement. Les réformateurs des SPG revendiquent donc aujourd'hui la mise en place d'un accès libre et généralisé au marché des pays développés pour tous les produits. Ainsi, le rapport « *vers une plus grande liberté* » remis au Secrétaire Général des Nations Unies recommande que le « *cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha tienne sa promesse de développement et soit achevé au plus tard en 2006. Comme première étape, les Etats membres devraient accorder un accès en franchise de droits et sans contingent pour toutes exportations en provenance des PMA* » (Nations Unies 2005).



## 10. Positions des pays africains

Les pays africains ont exprimé leurs positions sur les questions ouvertes par le cycle de Doha au cours de différentes conférences des ministres du commerce de l'Union africaine : la grande baie en juin 2003, Kigali en mai 2004, le Caire en juin 2005 et Arusha en novembre 2005. Le tableau 4 reprend les principales positions africaines issues de la dernière rencontre ministérielle et les compare aux décisions prises à Hong Kong en décembre 2005. Quatre grands acquis ressortent de la réunion ministérielle de Hong Kong pour les pays africains :

- § Les subventions à l'exportation seront éliminées sous toutes leurs formes d'ici 2013 ;
- § Les pays développés et les pays en développement qui se déclarent en mesure de le faire ont convenu d'accorder aux PMA un accès à leurs marchés et en franchise de droits à partir de 2008 ou au plus tard au début de la période de mise en œuvre ;
- § L'aide pour le commerce est renforcée notamment à travers la mise en place d'un cadre intégré élargi d'ici la fin 2006. Le Directeur général de l'OMC devrait faciliter la mise en place d'un partenariat et d'une coordination accrue de son organisation avec les banques de développement est également acquis et le Directeur général de l'OMC devrait en faciliter la mise en place ;
- § Les pays membres de l'OMC adopteront des règles d'origine simplifiées et transparentes afin de faciliter les exportations en provenance des PMA.

Concernant la question du coton, les subventions à l'exportation devraient être supprimées à la fin de l'année 2006. Mais les subventions à l'exportation ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des soutiens facteurs de distorsion sur le marché mondial. En ce qui concerne les autres subventions, les engagements portent sur une réduction plus rapide que dans les autres secteurs agricoles. Cet engagement repousse à une date indéterminée une réduction des soutiens domestiques que les pays africains attendaient pour la fin de l'année 2006 (cf. tableau 4). Nombre de questions que les pays africains souhaitaient voir réglées n'ont pu l'être. Dans le domaine agricole, aucune mention explicite n'a été faite sur le principe de révision de la boîte verte afin de s'assurer que les pays développés n'y recourent pas de façon abusive. Aucune décision n'a été prise lors de la déclaration de Hong Kong en ce qui concerne la prise en considération particulière des problèmes de pics tarifaires ou la progressivité des droits et de barrières non tarifaires. Dans le domaine industriel, l'importance du TSD et de la « réciprocité qui ne soit pas totale » a été réaffirmée mais aucune précision n'a pu être apportée à cet engagement général faute d'un accord sur le niveau des coefficients et l'ampleur des réductions de tarifs. Enfin, dans le domaine des services, contrairement aux attentes des pays africains, les pays membres développés n'ont pris aucun engagement significatif dans les modes de prestations des services, en particulier le mode 4 qui intéresse le plus les pays africains. Enfin, en ce qui concerne les accords commerciaux régionaux, les pays membres de l'OMC devront poursuivre leurs discussions, notamment pour clarifier le champ couvert par l'« essentiel du commerce » et la durée des périodes de transition.

La plupart des pays africains sont membres du G77 aux Nations Unies. Créé le 15 juin 1964 à l'issue de la première session de la CNUCED, ce groupe constitue la plus grande coalition de pays en développement. Cependant, elle ne constitue pas un groupe engagé dans les négociations commerciales. Si l'hétérogénéité des pays membres peut expliquer en partie cette absence du G77 dans les négociations multilatérales, la non adhésion de certains Etats membres du G77 à l'OMC constitue un deuxième facteur limitatif. Cette coalition qui entend œuvrer en faveur du développement et du commerce Sud-Sud est de fait absente en tant que force de propositions de l'OMC. La présence des pays africains dans les négociations commerciales reposent sur trois groupes qui se sont récemment constitués : le G33, le G20 et le G90 (figure 1). Le G33 regroupe des pays africains, des pays d'Amérique latine et d'Asie et a été amené à développer des positions communes sur le traitement spécial et différencié comme les produits spéciaux ou encore les mesures de sauvegarde. Né lors des négociations de Cancun pour défendre les intérêts des pays en développement sur les questions agricoles, le G20 est composé des principaux pays en développement qui devraient gagner à la réalisation du cycle de Doha : les pays sud américains (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Cuba, Guatemala, Mexique, Paraguay, Uruguay, Venezuela) et les pays d'Asie (Chine, Inde, Indonésie,

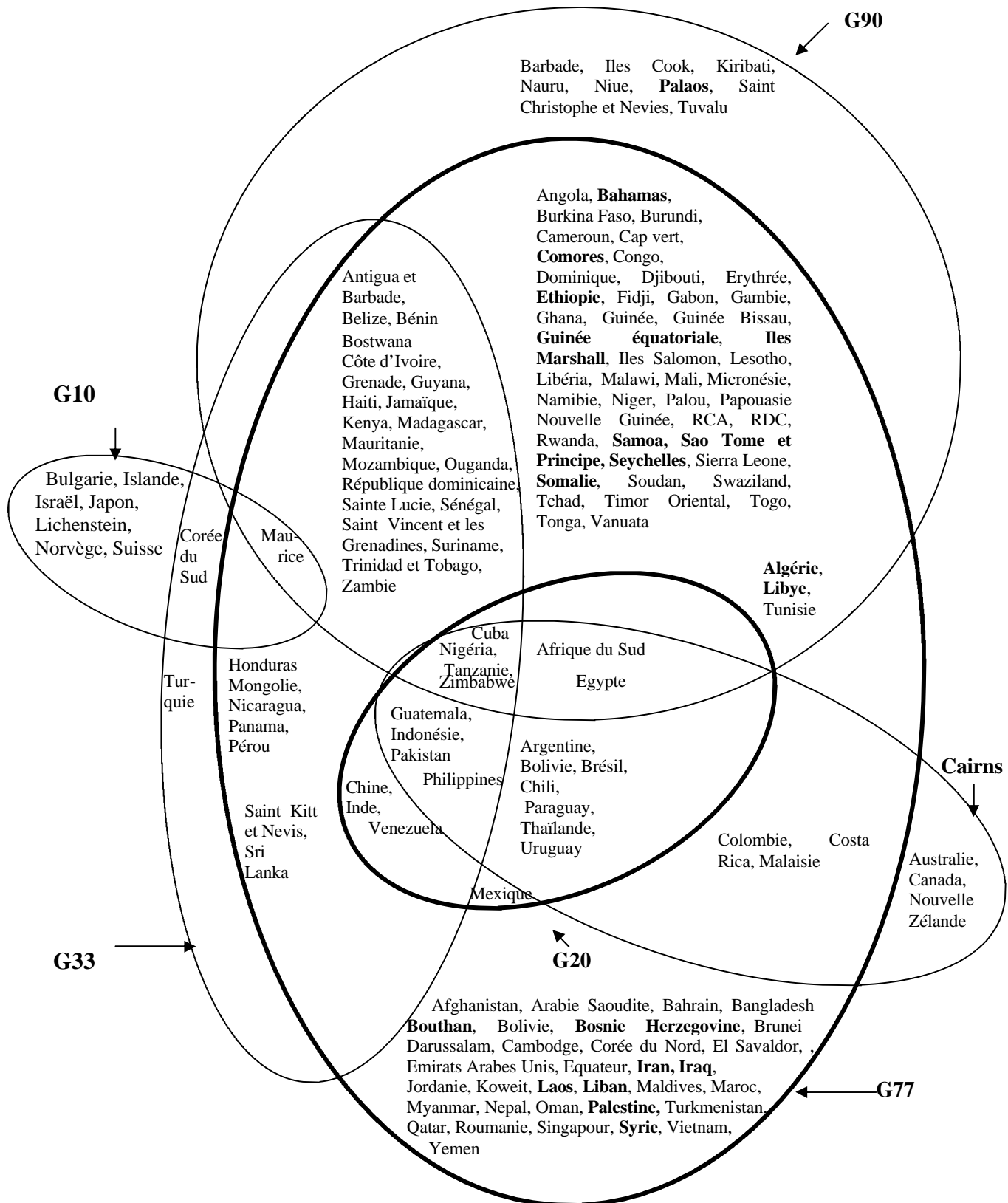
**Tableau 4 : Comparaison des positions africaines avec les décisions et engagements de Hong-Kong**

		<b>Le Caire et Arusha</b>	<b>Déclaration de Hong Kong</b>
<b>Négociations agricoles</b>	<b>Concurrence à l'exportation</b>	Elimination de toutes les formes de subventions sur les exportations agricoles d'ici 2010	Elimination de toutes les formes de subvention aux exportations d'ici la fin de 2013 (&6)
		Dérogation des entreprises commerciales d'Etat aux disciplines sur les exportations	Application des disciplines aux entreprises commerciales d'Etat, mais provision pour les PMA reconnu (&6)
		Prise en compte des intérêts des pays récipiendaires de l'aide alimentaire	Mise en place d'une catégorie sûre pour assurer la livraison de l'aide alimentaire (&6)
		Les entreprises commerciales d'Etat africaines devraient être exemptées des disciplines encadrant la concurrence à l'exportation	Elimination des pratiques des entreprises commerciales d'Etat qui ont des effets de distorsions (subventions à l'exportation, financement par les pouvoirs publics, garantie contre les pertes mais disposition appropriée en faveur des PMA et des pays importateurs nets de produits alimentaires comme prévu au paragraphe 4 de la décision de Marrakech (&6)
	<b>Soutiens internes</b>	Révision de la boîte verte pour prendre en considération le besoin d'un espace politique des pays en développement	Accord pour réviser la boîte verte de façon à couvrir les programmes des pays en développement qui cause une distorsion au plus minime (&5)
		Révision de la boîte verte pour s'assurer que les pays développés ne l'utilisent pas abusivement	<b>Pas de mention explicite</b>
		La formule de réduction des soutiens domestiques devra permettre une baisse significative des subventions accordées par les principaux partenaires commerciaux à leur agriculture	Accord sur une formule à trois fourchettes pour calibrer la réduction consolidée des soutiens domestiques. Un abaissement linéaire plus élevé est retenu pour les fourchettes supérieures
	<b>Accès au marché</b>	Application du principe de proportionnalité dans la réduction des tarifs	Les abaissements tarifaires seront structurés sur la base de quatre fourchettes qui restent à définir ; la nécessité de convenir d'un traitement spécifique (&7)
		Amélioration de l'accès au marché avec une prise en considération particulière des problèmes de pics tarifaires, de progressivité des droits et de barrières non tarifaires	<b>Aucune décision</b>
		Traitement de produits spéciaux pour les pays africains correspondant aux besoins de développement des pays	Les pays en développement auront le droit de désigner un nombre approprié de lignes tarifaires comme des produits spéciaux (&7)
Mise en place d'un Mécanisme Spécial de Sauvegarde (MSS)		Mise en place d'un MSS basé sur les prix et les quantités (&7)	
Provision pour un espace politique en faveur des pays africains afin de conserver des marges de manœuvre dans la conduite des politiques de développement		<b>Pas de mention explicite, en dehors des produits spéciaux et du MSS (&amp;7)</b>	
<b>Coton</b>	Traitement du problème de l'érosion des préférences	Reconnaissance du problème de l'érosion des préférences mais absence de convergence sur les mécanismes à mettre en place pour lutter contre le problème (&9)	
	Elimination totale des subventions à l'exportation sur le coton d'ici la fin 2005	Toutes les subventions à l'exportation seront supprimées d'ici la fin 2006 (&11)	
	Réduction des soutiens domestiques au coton selon le calendrier suivant : 80% au 31 décembre 2006, 10 % au premier janvier 2008 et 10 % au premier janvier 2009	Les soutiens domestiques facteurs de distorsions commerciales distorsions devront être réduites plus rapidement et de façon plus ambitieuse que les autres soutiens internes (&11)	
	Mise en place d'un fond d'urgence pour compenser les pertes de revenu du à la baisse des cours mondiaux	Le Directeur général de l'OMC doit intensifier les consultations avec les donneurs bilatéraux et les institutions régionales et multilatérales (&12)	

## Suite tableau 4

<i>Négociations agricoles</i>	<i>Coton (suite)</i>	Mobilisation d'une assistance technique et financière pour aider les exportateurs de coton à ajouter une valeur ajoutée à leurs produits	Recommandation à l'attention de la communauté internationale du développement de développer une assistance technique spécifique dans le secteur du coton (&12)
		Accès libre de droits de douane et sans contingents pour les PMA sur les marchés des pays développés pour les produits du coton et ses dérivés	Accès libre et sans contingent des PMA aux marchés des pays développés pour les produits du coton à partir de la mise en œuvre de l'accord (&12)
	<i>Produits de base</i>	Traiter du déclin tendanciel des termes de l'échange et de leur volatilité Explorer les actions coordonnées possibles pour réduire les déséquilibres sur les marchés de matières premières dont les pays africains sont exportateurs Développer les instruments de gestion du risque et les partenariats publics-privés pour diversifier l'économie Renforcer les capacités des petits producteurs	Approfondir les travaux du comité « Commerce et développement » (&55) Recommandation de veiller à prendre en compte les préoccupations particulières sur les produits de base dans les négociations générales sur l'agriculture (&55) Reconnaissance du besoin d'assistance technique pour surmonter certains problèmes particuliers (&55) Appel aux organisations internationales (&55)
<i>AMNA</i>		Identifier une formule de réduction appropriée ou toute autre approche qui permettra aux pays africains de mener leur politique industrielle, de créer des emplois et de poursuivre les objectifs de diversification de leurs économies	Les pays membres se sont mis d'accord sur le choix d'une formule de type suisse avec des coefficients qui devraient prendre en compte les besoins spécifiques des pays en développement (&14). Des divergences subsistent notamment sur le niveau des coefficients et les tarifs de référence (consolidés ou effectifs).
		Principe de « réciprocité qui ne soit pas totale » et priorité au TSD	L'importance du TSD et de la « réciprocité qui ne soit pas totale » est réaffirmée. Certains pays membres proposent que la flexibilité qui sera accordée aux pays en développement soit intégrée dans les coefficients.
<i>Ser-vices</i>		Les pays membres de l'OMC devront prendre des engagements significatifs dans les modes de prestations des services, en particulier le mode 4.	<b>Aucune décision</b>
<i>PMA</i>		Exemption de toute réduction de tarif	Les PMA sont exemptés de toute réduction de tarifs pour les produits agricoles et non agricoles (annexe A, &45)
		Accès au marché et en franchise de droits	Les pays développés et les pays en développement qui sont en mesure de le faire accorderont un accès au marché et en franchise de droits à partir de 2008 ou au plus tard au début de la période de mise en œuvre (annexe F, &47). Les pays membres de l'OMC devront prendre des mesures additionnelles pour simplifier les règles d'origine et les rendre plus transparentes, afin de faciliter les exportations des pays en développement.
		Elargir le cadre intégré	Le cadre intégré sera renforcé au plus tard à la fin 2006 (&49)
		Création d'un espace politique pour l'investissement	Les PMA sont autorisés à maintenir temporairement des mesures qui dérogent à leurs obligations dans le cadre de l'accord sur les MIC (annexe F)
<i>Intégration régionale</i>		Clarification de s règles et procédures relatives aux accords régionaux et à l'intégration des aspects développement dans ces accords régionaux	Les pays membres de l'OMC doivent poursuivre leurs discussions, notamment pour clarifier le champ couvert par l'«essentiel du commerce » et la durée des périodes de transition

Sources : WTO (2005), African Union (2005 a et b), Osakwe (2006)

**Figure 1** : Les alliances au sein de l'OMC et le G77 (en gras, pays non membres de l'OMC)

Pakistan, Philippines, Thaïlande). Ils comportent également cinq pays africains : l'Afrique du Sud, l'Egypte, le Nigéria, la Tanzanie et le Zimbabwe. Au sein même de cette coalition, on distingue d'une part des pays plus offensifs (Brésil, Argentine, Thaïlande), par ailleurs membres du groupe de Cairns et favorables à une libéralisation poussée des marchés agricoles et d'autre part des pays plus défensifs (Chine, Inde, Nigéria, Tanzanie), membres du G33 et demandant à être exemptés d'engagements de réductions de droits de douane sur des produits stratégiques pour leur agriculture. C'est cette diversité de positions au sein même du G20 qui lui a permis de défendre les intérêts de l'ensemble des pays en développement et de constituer implicitement le représentant tacite du G77 malgré les divisions potentielles qui pourraient survenir entre les pays membres du G20 et les autres pays en développement moins avancés sur des questions comme l'accès au marché du G20 pour les PMA, l'érosion des préférences pour les PMA ou encore l'exemption des PMA des réductions des tarifs douaniers. Le G20, groupe de pays émergents, doit donc veiller à préserver son unité externe avec les autres regroupements de pays en développement, notamment les PMA.

C'est en fait le G90 qui regroupe les PMA, les pays ACP et les pays de l'Union africaine. A Cancun en 2003, le G90 avait défendu en commun avec le G20 certaines positions communes, notamment un résultat rapide sur le coton, une date fixe pour la fin des subventions à l'exportation et aussi le report des questions de Singapour. Le groupe G90 défend des positions devant permettre de préserver un espace politique pour les politiques de développement. La plupart des pays du G90 sont parmi les plus défensifs des pays en développement. Certains pays membres de cette coalition, les pays ACP, sont également pour la plupart engagés dans des négociations commerciales avec l'Union européenne sur les Accords de Partenariat Economique (APE).

## 4. Les accords de Partenariat Economique

Les Accords de Partenariats Economiques (APE) constitue la deuxième grande négociation commerciale, avec Doha, dans laquelle sont engagés les pays ACP. La réforme des accords préférentiels de type Lomé que l'Union européenne accordait aux pays ACP était sans doute devenue inéluctable avec la création de l'OMC. La faible capacité des conventions de Lomé à traiter les problèmes de compétitivité et de capacité d'offre des économies africaines a également contribué à la remise en question de leur pertinence et à l'ouverture des négociations sur les APE. La recherche d'accords régionaux UE-ACP conformes aux règles de l'OMC est analysée en un premier temps (section 4.1). Y sont présentées et discutées les orientations stratégiques possibles pour une telle mise en conformité. Puis, les objectifs actuels des APE sont analysés (section 4.2). Enfin, les défis et opportunités soulevés par la négociation des APE sont passés en revue (section 4.3) : d'abord, le « *bol de spaghetti* » des Communautés économiques régionales (CER) africaines décrié par Bhagwati (2005), qui complique la négociation des APE sur une base sous régionale ; ensuite, l'hétérogénéité des pays africains à laquelle correspond des incitations à négocier différentes, notamment entre PMA et non PMA ; enfin, les conséquences économiques des APE négatives, au moins à court terme.

### 1. La conformité des accords UE-ACP avec les règles de l'OMC

Les accords préférentiels qui lient l'Union européenne et les pays ACP ne sont pas conformes à la clause d'habilitation adoptée par le GATT en 1979, parce que octroyés à un groupe particulier de pays, les ACP, et à ce titre discriminatoires. La clause d'habilitation du GATT n'autorise les accords préférentiels que sous la condition qu'ils s'adressent à l'ensemble des pays en développement ou aux seuls PMA. Après la fin du cycle de l'Uruguay et le renforcement des règles régissant les relations commerciales internationales avec la création de l'OMC, il est apparu nécessaire à la Commission européenne d'engager une réflexion sur l'avenir des accords UE-ACP<sup>24</sup>. Le livre vert publié en 1996 par la Commission européenne avait pour objectif d'abord de dresser un bilan sur la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP telle que conduite dans le cadre des différents accords de Lomé, d'ouvrir un débat sur les évolutions possibles dans le contexte de la mondialisation et enfin de cerner les contours d'un nouveau partenariat.

Le maintien du système de préférences différenciées non réciproques et discriminatoires contenues dans les accords de Lomé présentait certes l'avantage de maintenir la cohésion du groupe ACP mais nécessitait d'obtenir une nouvelle dérogation aux règles de l'OMC (article XXV de l'OMC). En effet, les accords de type Lomé dérogeaient aux tolérances accordées par l'OMC pour la clause NPF (cf. encadré 1) parce qu'ils ne concernaient que certains pays en développement ou certains PMA. Leur caractère discriminatoire les rendait incompatibles avec l'organisation multilatérale du commerce international et les règles de l'OMC. Le maintien du statu quo avec la reconduction de la dérogation autorisant les accords de Lomé aurait affaibli la position et la crédibilité de l'UE et des pays ACP dans les négociations multilatérales conduites à l'OMC. Afin d'assurer la compatibilité des accords de Lomé avec les règles de l'OMC, deux évolutions stratégiques étaient envisageables : la première consistait à accorder le bénéfice de l'accord préférentiel à l'ensemble des pays en développement ou des PMA en conformité avec la clause d'habilitation du GATT (article 36.8) ; la seconde évolution possible consistait à transformer les accords préférentiels en des accords régionaux compatibles avec l'accord XXIV du GATT, c'est-à-dire en une union douanière et une zone de libre échange. Le livre vert de la Commission européenne avait en fait initialement retenu trois options : (i) l'intégration des préférences de Lomé dans le SPG, (ii) la réciprocité uniforme entre pays ACP et UE à travers la création d'une zone de libre échange, (iii) une régionalisation de la convention avec la mise en place d'un système de réciprocité à géométrie variable :

<sup>24</sup> La première convention de Lomé, signée en 1975, mettait fin à la convention de Yaoundé signée en 1963 entre la CEE et 18 pays africains qui, en matière commerciale, reposait déjà sur la réciprocité et l'absence de discrimination. L'approche introduite avec les conventions de Lomé marquait donc une rupture complète avec les accords de Yaoundé et était à l'époque considérée comme novatrice.

§ *L'intégration des préférences de Lomé dans le SPG de l'OMC.* Cette première solution consistait à appliquer à l'ensemble des PMA un régime préférentiel non réciproque. Cette approche présente comme avantage, outre celui de la conformité avec le principe de non discrimination de l'OMC, de répondre aux préoccupations de certains pays européens qui considéraient que la couverture géographique des accords de Lomé était trop réduite<sup>25</sup>. Cependant, cette solution remettait en cause deux aspects importants du partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP, à savoir la liaison entre le commerce et l'aide d'une part et l'appui aux efforts d'intégration régionale autour de pôle de croissance d'autre part.

§ *La constitution d'une zone de libre échange entre l'Union européenne et l'ensemble des pays ACP.* L'objectif était de constituer une zone de libre échange entre l'Union européenne et l'ensemble des pays ACP. Cette approche renforçait en théorie la dimension partenariale en rendant le contrat plus égal puisque chaque partenaire s'engageait à supprimer les droits de douane sur des produits en provenance d'un autre pays signataire de l'accord, même si les pays ACP et notamment les PMA pouvaient se voir accorder un délai supplémentaire. Cette approche permettait également d'approfondir la liaison entre aide et commerce, à travers un meilleur ciblage des appuis techniques, par exemple pour augmenter la capacité d'exporter ou valoriser les exportations des pays ACP, et aussi en enrichissant le partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP de nouveaux domaines tels que l'harmonisation des politiques commerciales, de la concurrence et de l'investissement. Enfin, la garantie de libre accès sur les marchés ACP et de l'Union européenne amènerait les entreprises privées à investir davantage, y compris dans les pays ACP. Cependant, pour certains analystes, la constitution d'une zone de libre échange apparaissait peu réaliste à court et même moyen terme compte tenu des différences de développement entre les pays ACP et les pays membres de l'Union européenne. Pour cette raison, une étape intermédiaire consistait à renforcer les organisations régionales en un premier temps puis à engager des négociations de libre échange entre celles-ci et l'Union européenne.

§ *Régionalisation de la convention pays ACP-Union européenne.* La constitution d'une zone de libre échange était envisagée entre l'UE et trois regroupements régionaux, respectivement l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. Cette approche présentait les mêmes avantages et inconvénients que la précédente mais elle s'efforçait de prendre en compte la diversité dans le niveau de développement atteint par les pays ACP et de tenir compte également des efforts d'intégration régionale existant en s'appuyant sur les organisations régionales. Ces groupements régionaux, en particulier les Unions douanières et Unions économiques, constituent la garantie d'une ouverture préalable des marchés Sud/Sud entre pays ACP avant toute libéralisation Sud-Nord. Ainsi, le découpage en trois grandes zones, Afrique, Caraïbes et Pacifique, devait être complété par des partenariats sous régionaux qui couvriraient les accords commerciaux mais aussi la gestion de l'aide et le dialogue politique.

L'Union européenne a finalement opté pour un mixte de ces trois scénarios. La dérogation permettant un accord préférentiel discriminatoire entre l'Union européenne et les pays ACP a été prolongée jusqu'en 2008. Dans le même temps, un système de préférences généralisées à l'attention de l'ensemble des PMA, Tout Sauf des Armes\* (TSA), a été octroyé en mars 2001 (premier scénario du livre vert). En juin 2000, à Cotonou, les deux parties se sont engagées à négocier des accords réciproques, les Accords de Partenariat Economique (APE) parce que les pays ACP ne semblaient pas prêts à renoncer à un accord commercial spécifique avec l'Union européenne (deuxième scénario). L'Union européenne encourage les pays ACP à négocier les APE collectivement en tant que groupement régional (troisième scénario).

## 2. Les objectifs des APE

La première phase des négociations a été menée avec l'ensemble des pays ACP et a permis de discuter les principales questions que les négociations devraient aborder. Le conseil des ministres ACP et des commissaires européens pour le commerce et le développement, tenu le 2 octobre 2003, a

<sup>25</sup> En fait, cette approche revenait à intégrer neuf nouveaux PMA aux accords de Lomé : l'Afghanistan, le Bangladesh, le Bhoutan, le Cambodge, le Laos, les Maldives, le Myanmar, le Népal et le Yémen.

permis aux parties d'adopter des rapports conjoints, qui serviront de référence et guide pour les négociations de la deuxième phase<sup>26</sup>. Outre la compatibilité avec les règles de l'OMC, les APE doivent répondre à trois objectifs : (i) le traitement particulier accordé aux PMA; (ii) le renforcement de l'intégration régionale et (iii) la coordination des politiques de commerce et d'aide :

- § *Le traitement particulier accordé aux PMA.* Les PMA peuvent choisir de bénéficier du nouveau système de préférences généralisées « Tout sauf les armes » que l'Union européenne octroie à l'ensemble des PMA depuis mars 2001 et qui autorise tous les PMA, indépendamment de leur appartenance à tel ou tel regroupement régional, d'exporter certains de leurs produits, à l'exception des armes, en totale franchise de douane et sans aucun quota. Ce nouveau système de préférences généralisées de l'Union européenne est généralement considéré comme conforme aux règles de l'OMC. Cependant, la distinction entre PMA et pays non PMA peut être source de difficultés ultérieures pour les négociations qui seront menées au niveau de regroupements régionaux comportant les deux types de pays.
- § *Le renforcement de l'intégration régionale.* L'Union européenne encourage les pays ACP à négocier les APE collectivement en tant que groupement régional afin d'appuyer le renforcement des Communautés économiques régionales ;
- § *La coordination des politiques du commerce et de l'aide.* L'Union européenne, le premier donateur d'aide publique au développement, dispose des moyens pour accompagner les réformes commerciales par une assistance technique et financière qui permet aux pays en développement de mener à bien les réformes nécessaires. La possibilité de lier aide au développement et réforme commerciale dans le cadre des APE constitue sans doute un des avantages comparatifs de la négociation des Accords de Partenariat Economique par rapport aux autres négociations commerciales en cours. Par ailleurs, comme les APE ont pour premier principe la réciprocité entre l'Union Européenne et les pays en développement ACP, ces derniers seront certainement amenés à demander à l'Union européenne des efforts significatifs en matière d'aide au commerce.

Les nouveaux accords commerciaux devront être signés d'ici le 31 décembre 2007. A partir de janvier 2008, les nouvelles dispositions commerciales négociées entreront progressivement en vigueur ; la libéralisation des échanges entre les pays de l'Union européenne et des pays ACP s'étalera sur une période de transition d'au moins douze ans.

Les APE doivent constituer à la fois des accords de commerce et de développement en favorisant l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale. Ainsi, l'article XXXIV de l'accord de Cotonou énonce que l'accord «*devra favoriser une intégration progressive et régulière des pays ACP dans l'économie mondiale, en respectant leurs choix politiques et leurs priorités de développement, promouvant ainsi le développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté*». Le rôle clé que doit tenir le commerce dans la promotion du développement est pleinement reconnu de tous mais doit s'appuyer pour l'Union européenne sur un agenda plus large qui reconnaît également l'importance du développement des infrastructures de base, de l'augmentation de la capacité d'offre et du développement du secteur privé, du renforcement de la gouvernance, d'une stabilité et transparence accrue et d'une coordination accrue dans le domaine des politiques du commerce, de la concurrence et de l'investissement. Lors de la conférence ministérielle tenue à Cancun en septembre 2003, certains de ces thèmes ont pourtant constitué une pomme de discorde entre l'Union européenne, qui souhaitait que les négociations sur ces thèmes puissent commencer et certains pays en développement qui avaient exprimé leurs inquiétudes. Cet intérêt de l'Union européenne pour les thèmes de Singapour est manifeste. Il a été rappelé récemment par le Commissaire européen pour le Commerce, P. Mandelson lors de l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE tenue à Bamako en avril 2005 : «*Comment allons-nous traiter des règles commerciales dans les APE ? Etablir des règles c'est créer un environnement positif au niveau régional, condition indispensable pour l'émergence d'opérateurs et d'investisseurs et la création de nouveaux marchés et de nouvelles sociétés. Les investissements, les marchés publics, la facilitation du commerce et les*

<sup>26</sup> ACP/00/118/03 Rev.1-ACP-EC/NG/NP/43



*politiques sur la concurrence sont des parties essentielles pour une gouvernance économique réussie. Ils sont fondamentalement bons pour le développement parce qu'ils offrent un cadre et un climat stables et prévisibles. Les APE devraient être considérés comme un levier pour travailler sur ces questions politiques plus larges – non parce que l'Europe veut traiter ces thèmes mais parce que qu'ils sont essentiels pour un développement économique et humain ».* La négociation des APE offre donc l'opportunité pour l'Union européenne de discuter sur une base régionale les thèmes de Singapour (la concurrence, l'accès aux marchés publics, l'investissement et la facilitation des échanges), initialement inscrits à l'agenda de Doha et retirés depuis Cancun. De leur côté, les pays ACP auraient certainement intérêt à préciser leurs attentes en matière de coordination des politiques de l'aide et du commerce. En effet, une des raisons souvent avancée pour expliquer l'échec relatif de système de préférences comme les accords de Lomé est l'absence de renforcement parallèle des capacités productives et commerciales des pays ACP ainsi que de leurs infrastructures dans le domaine des transports. Le plaidoyer en faveur d'une aide supplémentaire pour le commerce des pays en développement a pris de l'ampleur aujourd'hui (CNUCED 2005) et devrait permettre d'approfondir les négociations menées actuellement dans le cadre des APE.

### 3. Défis et opportunités lancés par les APE

Comme nous l'avons déjà vu, les APE doivent être de préférence négociés avec des organisations régionales regroupant des pays ACP, sous la forme d'accord de libre échange, d'union douanière, de marché commun ou d'union économique et monétaire. En 2003, les négociations ont pu commencer entre l'Union européenne et deux organisations régionales, la Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) élargie à Sao Tomé pour l'Afrique centrale et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) élargie à la Mauritanie pour l'Afrique de l'Ouest<sup>27</sup>. En 2004, deux autres regroupements régionaux sont entrés dans les négociations : la Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SADC) et l'ESA pour l'Afrique de l'Est et australe.

Les mandats des différentes Communautés économiques régionales (CER) africaines sont en fait assez larges (cf. tableau 5) : ils restent parfois assez théoriques car appliqués seulement pour partie. Notons que généralement un pays appartient à plusieurs CER à la fois. Le chevauchement des CER constitue ainsi un véritable « *bol de spaghetti* » (figure 2). Ainsi, en Afrique de l'Ouest, le Ghana et le Nigéria, tous deux membres de la CEDEAO, sont liés à la Somalie via leur appartenance commune au CEN-SAD ; la Guinée, membre de la CEDEAO, est quant à elle liée au Tchad à travers leur participation commune au CILSS. Certains pays membres de l'UMA ont adhéré au CENSAD (Libye, Tunisie) tandis que d'autres ont choisi de s'en tenir à l'écart (Algérie, Maroc, Mauritanie). La SADC contient en son sein deux unions douanières, la SACU et l'EAC alors que certains de ces membres (Angola et RCD) appartiennent également à la CEEAC, ce qui leur donne la possibilité de négocier les APE à deux niveaux ! Les appartenances « centrifuges » et l'attraction vers des zones extérieures sont particulièrement nombreuses et fortes au sein du COMESA : attirance vers l'Afrique centrale et la CEEAC avec l'Angola, le Burundi, la RCD et le Rwanda ; vers la SADC et plus encore la SACU avec le Swaziland ou l'EAC avec le Kenya et l'Ouganda ; vers l'IOC avec les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles ou encore vers le CEN-SAD avec Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, la Libye et le Soudan. Cette multiplicité des appartenances des pays à des CER peut s'accompagner d'une incompatibilité des objectifs poursuivis et miner par là même l'engagement régional déclaré des Etats. Par exemple, sept des Etats membres de la SADC sont également membres du COMESA. Ces deux CER ont pour objectif à terme de constituer une union douanière (cf. tableau 5).

Pour la négociation des APE, certains Etats membres de la SADC ont choisi de négocier directement avec l'Union européenne sous l'égide de la SADC (Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie) alors que les autres Etats membres négocient dans le cadre du groupe ESA, qui s'appuie en pratique sur le secrétariat du COMESA. La Tanzanie, qui est à la fois membre de la SADC et de l'EAC, a choisi de négocier au niveau de la SADC. Les deux autres

<sup>27</sup> Le 5 septembre 2006, le ministre de l'économie du Cap Vert a annoncé que son pays allait négocier directement l'APE avec l'Union européenne.

pays membres de l'EAC (le Kenya et l'Ouganda) ont choisi quant à eux de négocier avec l'ESA ! La RDC qui est à la fois membre de la SADC et de la CEEAC a choisi de négocier au niveau de cette dernière.

**Tableau 5** : Mandats (indicatifs) des Communautés économiques régionales africaines

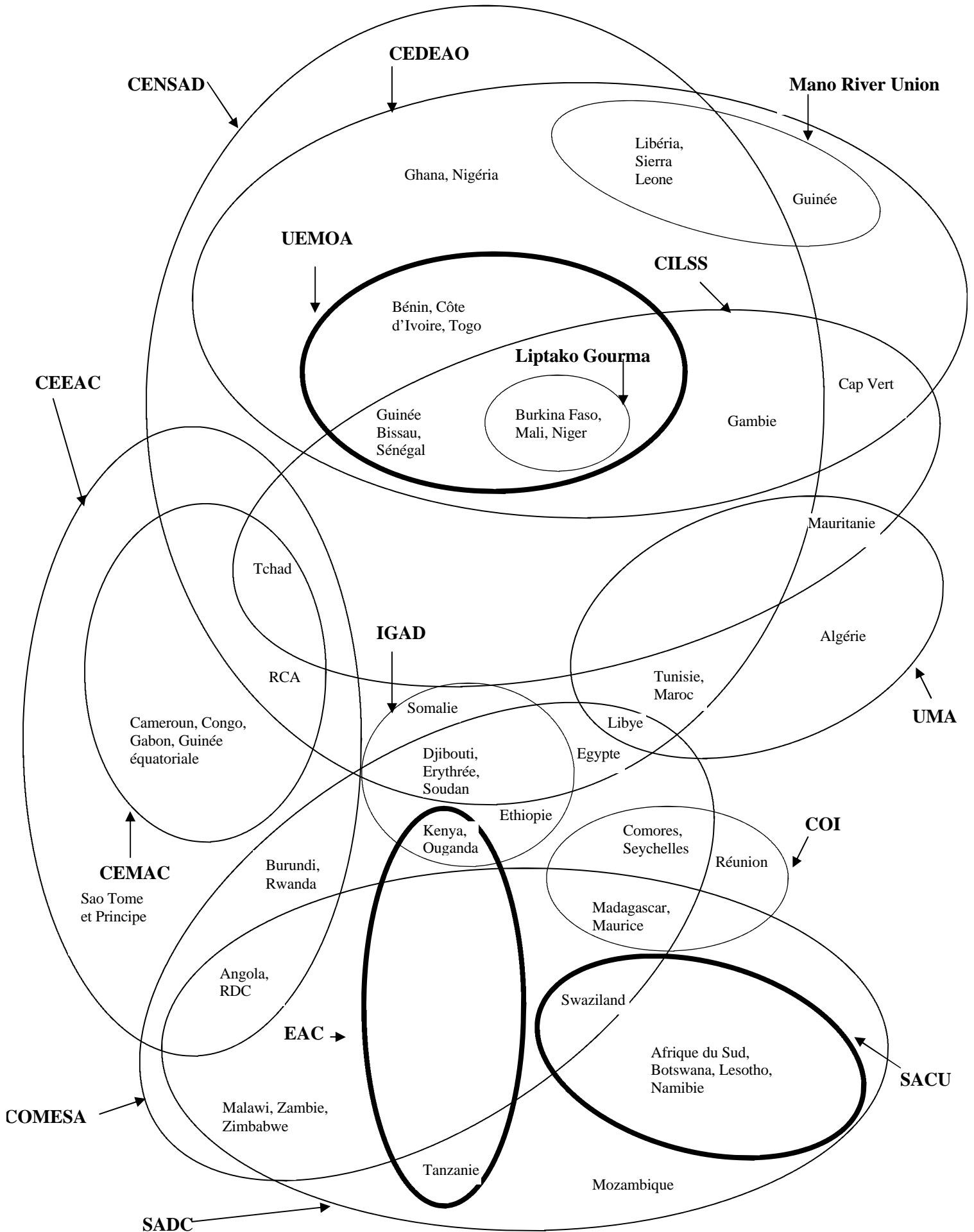
Mesures	UMA	Censad	Eccas	Cemac	Cedeao	Uemoa	Ipag	Sadc	Sacu	Eac	Comesa
	1989	1998	1983	1994	1975	1994	1996	1992	1969	1999	1995
Suppression des droits de douane intérieurs	oui	P	P	P	P	oui	P	P, 2008	oui	oui	P
Tarif extérieur commun				P	P	oui		P, 2010	oui	oui	P
Libre circulation des travailleurs	oui	oui			oui	oui	oui	oui			
Libre circulation des capitaux	oui	oui			oui	oui					
Harmonisation des codes de l'investissement		oui					oui				oui
Harmonisation du code des marchés publics						oui	oui				
Politiques sectorielles		oui				oui		oui		oui	
Sécurité alimentaire							oui	oui			
Coordination des politiques	oui				P	oui		oui			oui
Autres objectifs (maintien de la paix)			oui		oui		oui	oui			

Sources : fait à partir des informations disponibles sur [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org) et Bourdet Y. (2005)

P = objectifs additionnels

En obligeant les pays africains à préciser la CER qui négociera pour eux, les APE peuvent conduire à rationaliser les multiples CER existant aujourd'hui en Afrique. Encore faudrait-il que le choix des CER chargés de négocier avec l'Union européenne soit effectivement cohérent. Trois des quatre regroupements régionaux choisis pour négocier les APE constituent en fait des accords de libre échange regroupant en leur sein certains de leurs membres en une union douanière : l'Union Economique et Monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA) pour la CEDEAO, l'Union douanière d'Afrique Australe (SACU) pour la SADC et la Communauté Est Africaine (EAC) pour l'ESA. Les pays qui appartiennent à l'union douanière disposent d'un tarif extérieur commun avec les pays non membres et constituent donc un groupe uni prêt à discuter d'un seul bloc un APE avec l'Union européenne alors que les autres pays membres de l'accord de libre échange disposent tous de tarifs différents avec les pays non membres, notamment les pays européens. En acceptant de retenir un groupe plus large que les unions douanières existant déjà en Afrique, comme l'UEMOA, la SACU et l'EAC, l'Union européenne et les pays ACP ont pris le risque d'affaiblir des CER fonctionnant déjà. En choisissant la CEDEAO plutôt que l'UEMOA, la SADC plutôt que la SACU ou l'EAC, a-t-on également choisi de ne pas tenir compte dans les négociations des tarifs extérieurs communs déjà existant et de reprendre toutes les discussions à partir de zéro faisant fi de parfois dix ans d'efforts de construction régionale ? Le processus de négociation des APE apparaît aux antipodes de l'approche dite à géométrie variable\* retenue pour rationaliser les processus d'intégration régionale. Cette volonté d'intégrer l'ensemble des pays aux négociations plutôt que de s'appuyer les Unions douanières existant déjà explique sans doute cette démarche. Le résultat risque cependant d'être plutôt destructeur, au moins en un premier temps. Ainsi, la Tanzanie a de fait choisi de quitter l'EAC en retenant de négocier les APE avec le groupe SADC alors que les deux autres pays membres, l'Ouganda et le Kenya, négocient au contraire avec l'EAC. En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO a bien adopté le Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA le 12 janvier 2006 mais l'UEMOA apparaît bien plus avancée dans l'harmonisation des législations commerciales et l'adoption d'une politique de la concurrence (Bourdet 2005).

Figure 2 : Le bol de spaghetti des Communautés économiques régionales en Afrique



Afin de répondre à ces différentes préoccupations, s'est réunie fin mars 2006 à Ouagadougou la première Conférence des Ministres africains de l'intégration économique (CAMEI) sur la rationalisation des Communautés économiques régionales (CER). Organisée par l'Union africaine, cette conférence a d'abord permis d'accepter le principe de ne plus reconnaître de nouvelles CER en Afrique. Seules huit CER sont aujourd'hui reconnues par l'Union africaine<sup>28</sup>. La Commission de l'Union africaine (CUA) a également été déclarée responsable de l'harmonisation des politiques et programmes des CER. Pour ce faire, elle pourra organiser des réunions consultatives continentales avec la participation de la société civile et des autorités douanières et fiscales. Le secrétariat conjoint CUA/BAD/CEA devrait être renforcé afin de pouvoir assister les CER dans leur effort d'harmonisation et de coordination des politiques et programmes d'intégration du continent. Enfin, le traité d'Abuja sera aménagé afin d'adapter le calendrier de sa mise en œuvre. Cette récente conférence marque incontestablement une prise de conscience des décideurs de la nécessité de rationaliser le processus d'intégration régionale en Afrique. Toutefois, sans doute parce que l'Union africaine n'a pas été reconnue comme un interlocuteur central par l'Union européenne, les travaux de cette conférence n'ont fait aucune référence à la négociation en cours des APE. Les négociations des APE portent non seulement sur les tarifs douaniers mais aussi sur des mandats clés des Communautés Economiques Régionales comme les politiques de la concurrence et de l'investissement, la facilitation du commerce, le renforcement des capacités commerciales ou encore la définition des normes et standard. Les négociations des APE constituent donc une opportunité unique pour les pays africains pour négocier des changements importants dans leurs relations commerciales non seulement avec l'Union européenne mais aussi et surtout entre eux-mêmes.

Une autre difficulté dans la négociation des APE repose sur la distinction entre PMA et pays non PMA introduite dans les accords de Cotonou. Qu'ils signent ou non un APE, les pays ACP classés comme PMA sont en fait assurés de pouvoir bénéficier du système « Tout Sauf les Armes » (TSA) mis en place en 2001 par l'Union européenne. Ce système accorde aux PMA un accès préférentiel en franchise de droits et sans quota au marché européen. La discrimination entre PMA et non PMA introduit par voie de conséquence des incitations à négocier les APE différentes. Cette contradiction est particulièrement exacerbée dans le cas d'une union douanière : si les pays non PMA acceptent un accord préférentiel réciproque avec l'Union européenne alors que les pays PMA le refusent et se contentent des bénéfices de l'initiative TSA, alors l'Union douanière et le tarif extérieur commun disparaissent de fait. Deux solutions pour maintenir l'unité du bloc régional appelé à négocier l'APE sont envisageables : ou bien, accorder le bénéfice de l'initiative TSA à tous les pays en développement comme l'autorise la clause d'habilitation ; ou bien, augmenter l'incitation des PMA > à négocier les APE, par exemple en augmentant l'aide pour le commerce.

---

<sup>28</sup> Il s'agit respectivement de la CEDEAO, de la CEN-SAD, du COMESA, de la CEEAC, de l'IGAD, de la SADC, de l'UMA et de la CAE.

#### 4. Evaluations économiques des APE

La mise en œuvre des APE et l'analyse de leurs conséquences soulèvent quelques questions clés : quel sera l'impact des APE sur le PIB des économies africaines ? Quels seront les secteurs perdants et les secteurs gagnants ? Quel avenir pour les industries naissantes en Afrique ? Quelles conséquences sur les flux commerciaux et leur répartition géographique ou encore les recettes fiscales ? Une étude appliquée récente de la CEA (Karingi, Lang, Oulmane, Perez, Sadni Jallab et Ben Hammouda 2005) a tenté d'apporter des réponses quantifiées à ces questions.

Pour répondre aux trois premières questions, trois scénarios ont été évalués à partir du modèle d'équilibre général Global Trade Analysis Project (GTAP) : (i) le premier scénario analyse les conséquences de la réciprocité introduite par les APE. Dans ce scénario, les tarifs pratiqués par les pays d'Afrique subsaharienne sont réduits au niveau des tarifs européens lorsqu'ils leur sont initialement supérieurs ; (ii) le deuxième scénario est un scénario d'intégration régionale approfondie entre pays africains, au préalable à tout accord de libre échange avec l'Union européenne. Ce scénario privilégie un renforcement des industries locales à travers une meilleure exploitation des économies d'échelle entre les différents marchés intérieurs africains ; (iii) enfin, le troisième scénario évalue les conséquences d'une zone de libre échange entre les pays africains et l'Union européenne qui permette de réduire l'ensemble des barrières tarifaires : les pics tarifaires, la progressivité des tarifs, les protocoles d'échanges pour des produits comme le sucre, le bœuf et la banane jugés sensibles par l'Union européenne et plus généralement les différentes barrières non tarifaires. Les résultats de ces travaux montrent que seuls les scénarios d'intégration régionale approfondie (scénario 2) et de zone de libre échange avec suppression des barrières tarifaires et non tarifaires (scénario 3) ont un impact significatif sur le produit intérieur brut (tableau 6). Si l'impact sur le PIB semble plus important dans le scénario de zone de libre échange, les secteurs gagnant restent limités dans ce scénario aux secteurs pour lesquels les pays d'Afrique subsaharienne ont un avantage comparatif immédiat vis-à-vis de l'Europe. Seul le scénario d'intégration régionale permet de dynamiser les industries légères, moyennes et haute technologie.

**Tableau 6** : Impact des APE sur le PIB et la production

En %	Réciprocité	Intégration régionale approfondie	Libre échange et suppression des barrières
<b>Variables macroéconomiques</b>			
PIB	-0,0	0,5	3,4
Termes de l'échange	-0,6	0,3	1,8
<b>Production par secteurs</b>			
Céréales	0,0	0,5	7,7
Huile	-0,0	0,2	5,0
Sucre	0,0	0,4	12,9
Produits animaux	-0,0	0,5	5,5
Produits agricoles transformés	0,1	0,5	12,5
Textile	-0,7	1,4	2,3
Vêtement	-2,7	2,7	9,1
Industrie à technologie légère	-4,8	1,3	-5,0
Industrie à technologie moyenne	-3,1	1,0	-3,0
Industrie à technologie lourde	-3,2	1,3	-10,8

Source : Karingi, Lang, Oulmane, Perez, Sadni Jallab et Ben Hammouda 2005

Pour étudier l'impact des APE sur les échanges commerciaux, les auteurs de l'étude ont eu recours au un modèle d'équilibre partiel de la Banque mondiale et de la CNUCED, World Integrated Trade Solution (WITS) qui permet d'évaluer la création et les détours des échanges. Dans le cas des APE, on dira qu'il y a détour du commerce si des pays non européens commerçant avec l'Afrique subsaharienne, plus compétitifs avant la mise en oeuvre des APE par rapport aux pays européens, perdent cet avantage compétitif après la mise en œuvre des APE du fait des tarifs plus élevés qu'ils continuent à supporter parce que n'appartenant pas à la zone APE. Si les exportations européennes à destination des pays africains étaient les plus compétitives avant la mise en place des APE et se substituent à des productions locales moins efficaces suite à la réduction de la protection tarifaire, on parlera de création du commerce. Les simulations réalisées à partir du modèle WITS montrent que les effets création du commerce l'emportent assez largement. Toutefois, les effets détour du commerce représenteraient une part non négligeable des gains européens : 12,6% pour l'APE avec la CEMAC, 19,4 % pour l'APE avec la CEDEAO, 21,1 % pour l'APE avec la SADC et 22,3% pour l'APE avec la SADC (annexes p68).

Les coûts d'ajustement résultant de la perte de recettes fiscales sont loin d'être négligeables pour les pays africains. En effet compte tenu de l'importance des flux commerciaux des pays africains avec l'Union européenne et aussi du poids des droits de douane dans l'ensemble des recettes fiscales des pays africains, la perte de revenus constitue un véritable défi pour les pays africains. La mise en œuvre des APE devra donc prévoir une compensation financière à court et moyen terme et à long terme s'accompagner d'une réforme en profondeur des systèmes fiscaux des pays africains.

Une des conséquences financières des APE sera également en un premier temps de réduire les recettes fiscales perçues par les Etats ACP sous forme de droits de douane. Directement d'abord, car la signature d'un APE devrait conduire à une baisse des droits de douane sur les importations en provenance d'Europe. Indirectement également si la mise en œuvre de l'APE s'accompagne d'un détournement du commerce en faveur des importations européennes, plus compétitives, au détriment des importations en provenance de pays non européens. Les évaluations disponibles, qui combinent les deux impacts, donnent des pertes de recettes fiscales significatives. Les pays ACP ayant signé un APE pourront sans doute bénéficier en un premier temps d'une aide compensatoire mais devront également très rapidement réformer leur système fiscal ainsi que leur administration fiscale.

## 5. La cohérence entre les différentes négociations commerciales

Les pays africains sont donc engagés dans des négociations commerciales à trois niveaux : les initiatives d'intégration régionale sur le continent africain, les APE avec l'Union européenne et le cycle de Doha avec l'OMC. La multiplicité de ces initiatives, à la fois régionales et multilatérales, pose la question de leur cohérence. Celle-ci peut être analysée à différents niveaux (Oyejide et Ogunkola 2004) : celui des objectifs (section 5.1), des mandats (section 5.2), des stratégies et des calendriers de mise en œuvre (section 5.3).

### 1. La cohérence des objectifs : organisations régionales africaines, APE et cycle de Doha

Les objectifs des accords régionaux couvrent en général un champ assez vaste. Il s'agit généralement de soutenir une croissance durable, de renforcer les politiques de développement et d'éradiquer la pauvreté. La CEDEAO se propose de «*promouvoir la coopération et l'intégration ... afin d'augmenter les conditions de vie des ménages .... et de contribuer au progrès et au développement du continent africain*». Le COMESA a pour objectif d'aider les pays membres à atteindre «*une croissance et un développement soutenable de ses Etats membres*». Quant à la SACU, son principal objectif est d'accélérer le développement économique, la diversification, l'industrialisation et la compétitivité de ses Etats membres. La SADC recherche quant à elle à promouvoir une croissance économique équitable et un développement socio-économique qui assurera la réduction de la pauvreté. Pour les APE, il s'agit de promouvoir le développement économique, culturel et social. La déclaration qui lança le cycle de Doha à l'issue de la quatrième conférence ministérielle en novembre 2001 a également placé le développement au cœur de ses objectifs.

Les objectifs des différentes négociations commerciales dans lesquelles sont engagés les pays africains sont donc en fait assez proches, sans doute parce qu'exprimés en termes généraux. Cette cohérence entre les objectifs poursuivis n'interdit pas des contradictions et des tensions au niveau des mandats, des stratégies et des calendriers.

### 2. La cohérence des mandats : le retour des thèmes de Singapour

Nous avons vu que le cycle de Doha couvre quatre domaines essentiels : (i) le développement, à travers notamment le traitement spécial et différencié, l'assistance technique et le renforcement des capacités ; (ii) la libéralisation du commerce dans les secteurs agricole, industriel et aussi les services ; (iii) les droits de propriété intellectuelle ; (iv) les règles relatives au commerce, comme la protection la réglementation anti-dumping, les règlements des différends. Suite à l'échec de la conférence de Cancun en 2003, trois des quatre thèmes de Singapour ont été retirés de l'agenda de Doha. Il s'agit des politiques de concurrence, des codes de l'investissement et des procédures de passation des marchés publics.

Le champ couvert par les négociations des APE comprend quant à lui deux grandes composantes : la libéralisation commerciale et les règles du commerce dans des domaines aussi variés que les politiques de concurrence, la protection des droits de propriété industrielle, les normes et standard, les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'environnement, l'investissement, les codes du travail, la protection du consommateur, la sécurité alimentaire. Le champ couvert par les APE est à la fois plus large et plus restreint que celui couvert par le cycle de Doha :

§ Plus large parce que les thèmes de Singapour repris dans les négociations des APE ont été retirés du cycle de Doha depuis Cancun. En effet, de nombreux pays en développement, dont les pays africains, ont souhaité ne pas engager de discussion sur ces thèmes. Rares sont les pays africains qui disposent à la fois de code de l'investissement, de politique de la concurrence ou encore de systèmes transparents de passation des marchés. Ceux qui disposent de telles réglementations souffrent d'un manque de capacité à les faire respecter en pratique. Bon nombre de pays africains craignent que le coût de l'harmonisation de la réglementation du commerce ne dépasse leurs faibles moyens financiers. Par ailleurs, la protection de

l'environnement et du consommateur constitue à leurs yeux des thèmes réservés aux pays riches ;

- § Plus restreint parce que la libéralisation commerciale envisagée dans les négociations des APE porte essentiellement sur le premier pilier de l'accès au marché, la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires et semble exclure les deux autres piliers, celui des soutiens domestiques et des subventions à l'exportation. La réforme de la Politique agricole commune (PAC) n'est pas inscrite à l'ordre du jour des négociations des APE entre l'Union européenne et les pays ACP alors que certains de ses aspects, les soutiens domestiques et les subventions aux exportations, sont discutés dans le cadre du programme de Doha. L'échec récent du quatrième sommet des Amériques s'explique justement par le refus des Etats-Unis d'intégrer le thème de la réduction des subventions agricoles aux négociations sur l'Accord de libre commerce des Amériques (ALCA), ce qui a conduit les quatre pays fondateurs du Mercosur, soit le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay, à refuser d'ouvrir leurs marchés aux produits américains.

Le mandat des organisations régionales africaines est en général assez large et touche aussi bien à la libéralisation du commerce des biens et des services qu'à la réforme et l'harmonisation des politiques et des règles sur des domaines relatifs au commerce. Il peut s'agir de l'harmonisation des politiques agricoles, industrielles, énergétiques et aussi des codes de l'investissement national, des normes et standards. La libre circulation des personnes, le droit d'établissement, la libre circulation du capital ou encore la convergence macroéconomique constituent d'autres domaines relevant de la compétence des organisations régionales africaines.

### 3. La cohérence des stratégies

#### A. Cycle de Doha, APE et organisations régionales africaines

*Cycle de Doha et APE.* Dans le cycle de Doha, la stratégie repose sur la réduction des tarifs douaniers, y compris l'élimination des pics tarifaires, la réduction des soutiens domestiques et des subventions ainsi que la réduction des barrières non tarifaires. Les questions de développement y sont traitées à travers le traitement spécial et différencié. La cohérence stratégique entre l'approche des APE et celle du cycle de Doha pose en amont la question fondamentale de la cohérence entre régionalisme et multilatéralisme. Il existe deux types de libéralisation commerciale réciproque : la libéralisation commerciale préférentielle, qui s'appuie sur des accords régionaux et bilatéraux, et la libéralisation commerciale non discriminatoire, organisée dans le cadre des négociations commerciales au sein de l'OMC sur la base de la clause de la nation la plus favorisée. Un des principaux objectifs de l'Union européenne en lançant la négociation des APE était justement de s'assurer de leur conformité avec les règles de l'OMC. Pour l'Union européenne, cette mise en conformité passe par la signature d'accords non discriminatoires reposant sur le principe de réciprocité.

*Organisations régionales africaines et cycle de Doha.* En Afrique, bon nombre de pays ont misé sur l'ouverture commerciale et la libéralisation de leurs politiques a offert de nouvelles possibilités d'intégration régionale. Le regain d'intérêt observé sur le continent africain pour l'intégration régionale a été suscité en partie par la mondialisation. Les pays africains semblent ainsi avoir choisi d'intégrer progressivement leur économie sur une base régionale afin de réduire les coûts de fragmentation de leurs économies et d'approfondir l'harmonisation de leurs politiques dans des domaines clés comme la politique de la concurrence, le code de l'investissement et la passation des marchés publics, se préparant ainsi à une intégration plus poussée dans l'économie mondiale.

*Organisations régionales africaines et APE.* La stratégie de mise en oeuvre des APE repose sur un renforcement de l'intégration régionale en Afrique. L'Union européenne encourage la négociation des APE à un niveau régional, en s'appuyant sur les organisations régionales existantes. Cette approche suppose au préalable un approfondissement des CER actuelles : la recherche d'un accord de libre échange avec l'Union européenne nécessite que les organisations régionales africaines se dote d'un tarif extérieur commun ; la négociation des règles liées au commerce conduit à la transformation des organisations régionales en union économique et monétaire. La mise en oeuvre des APE repose donc sur un approfondissement de la régionalisation du continent africain en marchés homogènes et attractifs pour les investisseurs et le secteur privé international. Cette stratégie apparaît cohérente avec



les nouvelles initiatives d'intégration et l'accent que bon nombre de pays africain ont mis sur l'ouverture de leur économie sur l'extérieur. Les nouvelles initiatives régionales s'appuient sur les institutions existantes, tout en élargissant les objectifs d'intégration et de coopération régionale en vue d'y intégrer l'amélioration de l'environnement des affaires, la mobilité des capitaux, etc.

## B. Discipline multilatérale, régionalisme et développement

L'approche commerciale régionale a de fait une double facette : elle libéralise les échanges pour une zone donnée mais peut en même temps susciter des mesures protectionnistes à l'égard du reste du monde<sup>29</sup>. Selon l'analyse développée par Viner dans les années 50, les accords commerciaux préférentiels peuvent détériorer le bien-être des pays membres, voire l'efficacité de l'économie mondiale. Un accord commercial régional peut engendrer une expansion du commerce régional intra zone au sein des pays regroupés en union régionale, au détriment des produits plus compétitifs ou en provenance de pays tiers. On parle alors de détournement des échanges<sup>\*,30</sup>. L'expansion commerciale intra zone consécutive à la création d'une union régionale ne s'explique pas uniquement par une création de nouveaux flux commerciaux au sein de la zone mais aussi par un détournement d'échanges au détriment des pays tiers. Par exemple, l'accès des Etats-Unis au marché américain est exempté de toute barrière tarifaire sous l'Aléna. Comme ce n'est pas le cas du Japon, le Mexique peut être amené à substituer des importations américaines au coût de production plus élevé à des importations japonaises au coût de production moins élevé. Aussi, pour certains analystes comme Bhagwati (2005), les accords régionaux, même lorsqu'ils prennent la forme de zone de libre échange, constituent une entorse sérieuse à la discipline multilatérale et conduisent à une perte de bien-être au niveau mondial. Mieux vaut organiser les échanges internationaux sur une base multilatérale à partir de la clause de la Nation la Plus Favorisée.

Pour d'autres analystes (Siroen 2004), une des raisons essentielles des accords régionaux est au contraire d'éviter le carcan du traitement NPF, garde fou nécessaire mais parfois contre-productif lorsque le nombre de pays bénéficiaires augmente. Le mécanisme de la clause NPF peut paradoxalement conduire à un moindre degré d'ouverture de l'économie mondiale. L'exemple qui suit explique cette affirmation. Le Maroc peut souhaiter réduire ses tarifs avec l'union européenne et en contrepartie bénéficier de l'ouverture des pays membres de l'Union européenne. Si cette préférence n'était accordée qu'au seul Maroc, les impacts sur l'économie des pays européens seraient réduits. Le Reste du Monde ne verrait sans doute pas de différence avec la situation antérieure. Pourtant, si l'union européenne respectait la clause NPF, elle devrait généraliser cette mesure à l'ensemble des pays de l'OMC, ce qui reviendrait à une libéralisation unilatérale de l'Union européenne. En accédant à l'offre marocaine, l'Union européenne pourrait du fait de la clause NPF ouvrir son marché à un grand nombre de pays et pratiquer de facto une libéralisation unilatérale. Une mesure d'apparence bénigne se transformerait alors en mesure commerciale d'envergure. Par ailleurs, même si l'Union européenne accédait à la demande du Maroc sans tenir compte des risques de libéralisation unilatérale en aval, l'Union européenne se trouverait démunie de « munitions » pour négocier l'ouverture des marchés du reste du monde à ses propres produits. En renonçant à ses propres protections, l'Union européenne aurait affaibli son pouvoir de négociation et permis à d'autres pays de continuer à protéger leurs propres marchés !

Cette opposition entre multilatéralisme et organisation régionale des échanges reste en grande partie académique. En pratique, la contribution des accords régionaux à la discipline multilatérale et à la dynamique du cycle de Doha dépend du contenu des accords régionaux eux-mêmes (Banque mondiale 2005) :

§ Les traités définissant des accords régionaux doivent être définis avec suffisamment de précision avant d'être notifiés à l'OMC afin que leur cohérence avec les règles organisant le commerce international puisse être analysée de façon approfondie. Une attention particulière devrait être portée au système de règlement des différends : deux

<sup>29</sup> Pour ces raisons, l'économiste Bhagwati (2005) a demandé que les économistes remplacent l'expression « accord de libre échange » par « accords commerciaux préférentiels ».

<sup>30</sup> Le cas où un regroupement de pays en union régionale conduit à un accroissement du commerce intra zone au détriment des produits moins compétitifs en provenance des pays non membres. On parle alors d'expansion des échanges\*.

pays membres d'un même accord régional devrait bénéficier de la possibilité de porter leur différend devant l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC ; plus encore, la décision de l'ORD devrait l'emporter sur toute autre décision prise à un niveau régional. En effet, aujourd'hui, lorsque deux pays membres de l'OMC signataires d'un accord commercial régional disposant de son propre système de règlement des différends ont un désaccord commercial entre eux, alors ce différend relève des deux systèmes de règlement des différends, celui de l'accord régional et celui de l'OMC. En d'autres termes, le plaignant peut saisir l'un ou l'autre des deux SDR qui décidera selon ses propres règles.

- § Le nombre de produits couverts par l'accord régional constitue un élément essentiel de la cohérence des APE avec le cycle de Doha. En effet, selon l'article XXIV du GATT, un accord régional pour être accepté par l'OMC doit supprimer les obstacles tarifaires et non tarifaires pour l'essentiel de leur commerce réciproque dans une période de temps raisonnable. Le terme « *essentiel* » est interprété comme représentant 90% des biens échangés. Ce pourcentage est sans aucun doute trop faible pour garantir que les produits dits sensibles ou spéciaux verront les tarifs qui leur sont appliqués diminuer. Aussi, certains analystes (Schiff et Winters 2003) ont récemment recommandé de retenir un taux de couverture de 95% dix ans après la signature de l'accord et de 98 % quinze ans après. Dans le cas d'accord de libre échange entre pays développés et pays en développement, une telle interprétation du terme « *essentiel* » pourrait cependant réduire la portée du Traitement Spécial et Différencié dont bénéficient les pays en développement avec l'OMC.
- § Le champ des politiques couvertes par un accord régional varie fortement d'un accord à l'autre. Ainsi face à cette situation, l'article XXIV du GATT apparaît relativement imprécis : il recommande que « *les règles commerciales appliquées par les membres d'un accord régional ne soient pas plus restrictives que celles qui existaient auparavant* ». Mais les règles commerciales en question ne sont pas précisées.
- § Les règles d'origine peuvent différer fortement d'un accord régional à un autre. Cette multiplicité des règles complique les échanges internationaux et leur simplification et harmonisation sous le leadership de l'OMC conduirait à des gains substantiels.
- § Enfin, l'OMC devrait pouvoir étudier en détail les conséquences des accords régionaux sur le bien-être général et aussi sur les domaines relevant de l'agenda de Doha. Ses moyens devraient être renforcés en conséquence.

La complémentarité entre les accords commerciaux régionaux et l'organisation multilatérale des échanges est donc possible, mais elle demande d'abord un rôle accru de l'OMC dans leur surveillance.

### C. Les APE et l'approche multilatérale du commerce et du développement

Concernant les accords régionaux entre pays en développement et pays développés, la situation est encore plus complexe. En effet, deux solutions sont aujourd'hui possibles pour déroger à la clause NPF. Dans la première, les pays développés recourent à un Système de Préférences Généralisées (SPG), destiné à l'ensemble des pays en développement ou des PMA. Dans ce premier cas, l'accord n'est pas régional. La deuxième solution consiste à mettre en place un accord de libre échange ou même une union douanière. Dans ce second cas, les pays en développement doivent renoncer à toute mesure explicite de traitement spécial et différencié en matière de libéralisation commerciale, élément qui est pourtant au cœur des négociations du cycle de Doha. C'est pour cette raison que les négociations des APE ont peu de chances d'aboutir si les préférences hier accordées sous la forme d'accès préférentiel dans le cadre des accords de Lomé ne sont pas remplacées par une aide pour le commerce permettant aux pays ACP de se préparer progressivement à une nouvelle concurrence.

Les négociations d'accords régionaux entre pays développés et pays en développement comme celles des APE peuvent conduire dans le même temps à élargir le champ de négociations ouvert à Doha d'une part et à réduire la possibilité de traitement spécial et différencié d'autre part. Aux discussions sur les échanges commerciaux, sont venus s'ajouter des thèmes relevant de la réglementation et des politiques commerciales. Pour certains, cet élargissement des thèmes abordés ainsi que le manque de flexibilité accordée aux pays en développement dans le cadre des accords

régionaux, minent la complémentarité habituelle entre négociations commerciales multilatérales et régionales lorsque celles-ci ont lieu entre des pays de niveau de développement voisin. En effet, l'article XXIV du GATT qui organise les accords régionaux ne prévoit pas de traitement spécial et différencié en dehors des Systèmes de préférences généralisées. En pratique, le manque de précision de l'article XXIV permet d'introduire une certaine asymétrie dans les accords de libre échange signés entre pays développés et pays en développement. Ainsi, dans le cadre de l'accord de libre échange signé entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud la libéralisation réciproque des échanges porte sur 95% des importations de l'Union européenne en provenance d'Afrique du Sud mais seulement 86% des importations de l'Afrique du Sud en provenance d'un pays membre de l'Union européenne (Bilal et Rampa 2006).

Cependant, les pays ACP revendiquent dans le cadre de la négociation des APE le droit à un traitement spécial et différencié explicite. Les pays ACP réclament ainsi une clarification de cet article XXIV dont les dispositions ne tiennent pas compte des aspects relatifs au développement des accords régionaux conclus entre pays développés et pays en développement. Le cycle de Doha invite en effet en son paragraphe 29 les pays membres de l'OMC 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 régionaux commerciaux relatifs au développement* ». Selon les pays ACP, les règles de l'OMC devraient donc prévoir d'accorder un traitement spécial et plus favorable aux pays en développement qui s'engagent dans des accords avec des pays développés (voir par exemple TN/RL/W/8/Rev.1). D'ailleurs, les pays ACP ont déjà soumis en 2004 dans le cadre du cycle de Doha une communication au groupe de négociation sur les règles de l'OMC relative à l'article XXIV du GATT et à la clause d'habilitation (OMC 2004). Les propositions des pays ACP portent sur le remplacement de la flexibilité de facto actuelle due aux imprécisions de l'article XXIV du GATT par un traitement spécial et différencié de jure qui reconnaisse et explicite les principes suivants : durée minimale d'une période de 18 ans pour les pays en développement, reconnaissance d'une flexibilité pour déterminer les produits visés pour les pays en développement partie à un accord régional, droit reconnu aux pays en développement d'appliquer des mesures de protection contingentes et d'autres mesures non tarifaires, etc. La négociation en cours des APE pourrait permettre à l'Union européenne et aux pays ACP d'abord de trouver un accord sur la prise en compte des préoccupations de développement dans des domaines comme les questions de Singapour puis de demander une révision de l'article XXIV du GATT d'un commun accord comme les y invite la déclaration de Doha.

De leur côté, certaines organisations de la société civile ont engagé une critique radicale de l'introduction du principe de réciprocité dans des accords commerciaux régionaux signés entre pays développés et pays en développement. Lors de l'assemblée paritaire UE/ACP tenue à Bamako les 18 et 21 avril 2005, elles ont rejeté l'argument selon lequel la réciprocité contenue dans les APE se justifie par la nécessité de parvenir à des accords régionaux conformes aux règles de l'OMC, en particulier l'article XXIV. Cette justification des APE est jugée « *trompeuse car plusieurs autres dispositions de l'OMC laissent aux pays en développement un traitement spécial et différencié... l'UE entend imposer aux ACP, à travers les APE, la libéralisation dans des domaines que ces pays ont catégoriquement refusés à Doha et à Cancun (notamment sur la propriété intellectuelle, l'investissement, la concurrence, l'accès aux marchés publics et la facilitation des échanges)* » (ENDA 2005).

Pour mieux comprendre ces préoccupations soulevées par le groupe des pays ACP ou les organisations de la société civile et aussi cerner les principales réponses stratégiques que l'on peut y apporter, il est utile de distinguer deux types de scénarios : APE alternatifs d'une part et alternatives aux APE d'autre part (Bilal et Rampa 2006). Le premier groupe de scénarios s'appuie sur le principe mais cherche à en moduler la portée ; le second groupe de scénarios s'appuie sur les règles multilatérales, qu'il s'agisse de la clause NPF et surtout les Systèmes de Préférences Généralisées (cf. tableau 7). Le premier scénario constitue en fait le scénario de base sur la base duquel les négociations entre pays ACP et UE ont été engagées. Ce premier scénario, comme nous l'avons déjà vu, n'exclut pas une certaine flexibilité dans la mise en oeuvre du principe de réciprocité. Il a été ainsi calculé que si l'UE libéralisait 98 à 100% de ses échanges, compte tenu des échanges commerciaux existant aujourd'hui entre UE et pays ACP, ces derniers ne devraient quant à eux libéraliser

qu'environ 80% de leurs échanges<sup>31</sup>. La période de transition pourrait atteindre 12 ans voir même 15 ans. Quant aux questions relatives au commerce, la Commission européenne a dressé une liste des thèmes qu'elle souhaiterait voire aborder au cours de négociations. Il s'agit notamment des normes techniques et de sécurité, de l'investissement, de la facilitation des échanges, de la politique de la concurrence, des marchés publics, des normes en matière de travail et d'environnement, de la propriété intellectuelle et de la protection des données. Sur ces différentes questions, l'approche de l'UE n'est pas normée a priori ; les dispositions les moins contraignantes et les moins ambitieuses pourraient être retenues afin de tenir compte de la flexibilité dont les pays ACP ont besoin.

Le deuxième scénario, scénario dit d'« APE allégés », a été proposé par l'ambassadeur de Maurice à l'Union européenne. Elle consiste d'abord à limiter la libéralisation des échanges à environ 60% et à allonger la période de transition. Dans un deuxième temps, les négociations avec l'UE pourraient se concentrer sur les thèmes du renforcement des capacités productives des pays ACP et de la création de marchés régionaux opérationnels. Dans cette approche, la portée du volet des questions relatives au commerce est sensiblement réduite. La compatibilité de ces « APE allégés » avec les règles de l'OMC est faible. En fait, l'acceptation des « APE allégés » repose sur la passivité des pays tiers et sur l'hypothèse que ces derniers renonceraient à déposer une plainte auprès du SDR compte tenu de la faiblesse des échanges entre l'UE et les pays ACP. Le troisième scénario reprend la proposition faite par les pays ACP d'introduire un traitement spécial et différencié de jure. Sa mise en œuvre repose donc sur un amendement de l'article XXIV du GATT. La mise en œuvre du traitement spécial et différencié devrait quant à lui être coordonné au niveau des CER, notamment pour sa composante « aide pour le commerce ». La quatrième approche, qui s'appuie en partie sur des recommandations formulées par Oxfam (2002), va encore plus loin dans la reconnaissance du traitement spécial et différencié. Si cette approche était retenue, la libéralisation des échanges serait conditionnée soit par la fourniture d'un appui au développement soit par le franchissement d'un seuil de développement. Le calendrier de la libéralisation ne serait donc pas prédéterminé mais dépendrait de la mise en place de certains appuis techniques et financiers de la communauté internationale du développement ou du franchissement de seuils de développement. La libéralisation conditionnée par des appuis techniques et financiers peut être négociée directement entre pays ACP et l'UE mais devrait être coordonnée au niveau des CER afin de ne pas remettre en cause le processus d'intégration régionale. Au contraire, la libéralisation conditionnée par l'atteinte de seuils de développement est contraire aux règles actuelles de l'OMC qui ne reconnaissent pas de regroupement de pays en développement autre que les PMA. Une révision de l'article XXIV du GATT serait donc nécessaire. Le cinquième et dernier scénario d'APE alternatif constitue une réponse au faible intérêt que les PMA ont à négocier ces accords : ce scénario propose de limiter les APE aux pays ACP non PMA. Cette approche aurait l'avantage de conduire à des APE compatibles avec les règles de l'OMC mais conduirait à affaiblir le processus d'intégration régionale.

Il existe en fait deux alternatives aux APE qui permettent de renoncer au principe de réciprocité. Elles reposent toutes les deux sur l'abandon de la réciprocité. La première alternative a été proposée par Hoekman (2005). Dans cette approche, les pays ACP concluant un APE avec l'UE ne seraient pas tenu de libéraliser substantiellement leurs échanges à court terme. En échange, les pays ACP s'engageraient à libéraliser progressivement tous leurs échanges de produits selon le régime NPF. Dans cette approche, l'UE n'accorderait des préférences commerciales qu'en échange de promesses de la part des pays ACP à libéraliser leur commerce dans le cadre des négociations multilatérales. Cette approche a le mérite d'appuyer et renforcer le multilatéralisme commercial mais elle s'oppose à l'engagement pris par l'UE selon lequel les pays du G90 n'auraient pas à abaisser leur niveau actuel de protection. De plus, la mise en œuvre de la proposition de Hoekman suppose une révision des règles de l'OMC ou bien l'octroi d'une nouvelle dérogation.

La véritable alternative aux APE repose en fait sur l'approfondissement des SPG de l'UE. Aujourd'hui, l'UE octroie principalement trois SPG :

§ Le SPG global dont les dispositions sont accordées à l'ensemble des pays en développement ;

<sup>31</sup> Plus précisément, 81% pour les pays d'Afrique de l'Ouest, 80% pour les pays d'Afrique orientale et australe, 79% pour l'Afrique centrale, 76% pour l'Afrique australe, 83% pour le Caraïbes, 67% pour le Pacifique.

- § L'initiative TSA qui accorde à tous les PMA un accès au marché en franchises de droits et hors contingents ;
- § Le SPG+ à l'attention des pays en développement qui répond à certains critères spécifiques : la vulnérabilité<sup>32</sup>, l'application des droits humains, des droits du travail, de principes environnementaux et de gouvernance. En fait, le SPG+ est né de la plainte que le gouvernement indien avait introduite auprès du SDR contre l'UE à propos des préférences spéciales supplémentaires que cette dernière avait accordées à un groupe de pays en développement pour les soutenir dans leur lutte contre le commerce de la drogue. L'organe d'appel de l'OMC avait alors jugé le SPG de l'UE illégal tout en ajoutant qu'une distinction entre pays serait acceptable si elle se rattachait à des différences objectives et reconnues au plan international. C'est donc sur cette précision de l'Organe d'appel que l'UE a défini le SPG+.

Bilal et Rampa (2006) ont proposé d'approfondir les SPG de l'UE dans deux directions complémentaires pour remplacer les APE :

- § la mise en place d'un régime préférentiel pour les pays ACP qui ne sont pas PMA. Les pays ACP non PMA seraient indirectement ciblés à partir des produits porteurs de développement et d'emploi et le SPG serait soumis à l'approbation de l'OMC au titre de la clause d'habilitation ;
- § et surtout une extension du TSA à l'ensemble des pays du G90, ce qui suppose une reconnaissance préalable de ce groupe par l'OMC (cf. page 37 section 3.10).

Les règles du commerce multilatéral permettent donc de penser un dépassement des accords de Lomé qui ne soit pas fondé sur la recherche de la réciprocité contenue dans la version actuelle de l'article XXIV du GATT.

#### D. Quelles dynamiques entre cycle de Doha, APE et Communautés Economiques Régionales ?

Outre des champs parfois divergents, les négociations multilatérales et des APE ont un calendrier différent. Suite à la conférence ministérielle de Hong Kong, le cycle de Doha devrait prendre fin au 31 décembre 2006 et les APE devraient avoir été négociés au 31 décembre 2007 au plus tard. Deux risques apparaissent alors :

- § Dans le premier cas, les négociations de Doha permettent de régler certains points avant la fin de la négociation des APE. C'est le cas le plus vraisemblable compte tenu des calendriers des différentes négociations : les accords APE, qui seront vraisemblablement signés après la fin du cycle de Doha, devraient donc constituer un « *Doha plus* » afin d'être signés. La porte vers un « *Doha plus* » est cependant étroite. Si les négociations sur l'accès au marché pour les produits agricoles et non agricoles aboutissaient dans le cadre de l'agenda de Doha, alors les pays ACP auraient sans doute peu d'intérêt à finaliser les négociations des APE qui porteraient alors essentiellement sur les thèmes de Singapour ou pourraient les amener à abandonner le Traitement Spécial et Différencié dont ils auraient bénéficié au niveau de l'OMC pour l'accès au marché ! Au niveau des APE, le Traitement Spécial et Différencié dont peuvent bénéficier les pays africains portent sur une période de transition pour la mise en œuvre de l'accord plus longue et aussi sur une délimitation asymétrique de l'« *essentiel* » des échanges qui devront être libéralisés (par exemple, 80% pour les pays africains, 95% pour les pays ACP). Pour que les pays ACP s'engagent avec sincérité dans les négociations des APE, l'Union européenne devra sans doute augmenter leur incitation à les négocier : une aide pour le commerce permettant aux pays africains de bénéficier d'un véritable plan Marshall de construction constitue une solution.

<sup>32</sup> Il s'agit d'un des critères retenus par les Nations Unies pour classer un pays en développement parmi les PMA.

**Tableau 7 : APE alternatifs et alternatives aux APE**

	<b>Contenu des APE</b>	<b>Conformité avec les règles de l'OMC</b>	<b>Impact sur l'intégration régionale</b>
<b>Scénario de base</b>	Libéralisation de 90% des échanges avec une asymétrie de facto et délai de 15 ans ; Intégration des questions relatives au commerce	Forte compatibilité	Risques de tensions au sein des CER car délai de mise en œuvre trop rapide et multiplicité d'appartenance des pays ACP à des CER
<b>APE allégé</b>	Libéralisation des échanges. Au préalable, intégration des questions de capacité d'offre et approfondissement de l'intégration régionale	Faible compatibilité qui repose sur la passivité des pays tiers	Renforcement de l'intégration régionale
<b>APE assorti d'un TSD</b>	Flexibilité de jure introduite sous la forme d'un TSD	Non compatibilité et nécessité d'amender l'article XXIV du GATT	Nécessité de coordonner le TSD avec les CER
<b>APE conditionné</b>	Libéralisation conditionnelle	Non compatible et nécessité d'amender l'article XXIV du GATT	Nécessité de coordonner les seuils de développement au niveau des CER
<b>APE pour ACP non PMA</b>	Négociation individuelle	Compatibilité	L'approche hypothèque le processus d'intégration régionale
<b>Hoeckman (2005)</b>	Libéralisation progressive du commerce des pays ACP selon le régime NPF	Non compatible. Nécessité d'amender l'article XXIV du GATT et la Clause d'habilitation ou dérogation temporaire	Sans effet notable
<b>SPG amélioré</b>	Non réciprocité : Amélioration du SPG+ pour les ACP non PMA ; Extension du TSA au G90	Risque de plainte de pays Tiers ; reconnaissance préalable du G90 par l'OMC et les organisations internationales	Sans effet notable

Sources : Bilal et Rampa (2006), Hoeckman (2005), OMC (2004), Oxfam (2002)

§ Dans le second cas, certains points sont réglés dans le cadre des négociations des APE avant même la conclusion des négociations multilatérales. Ces points, s'ils se révèlent incohérents avec les futurs accords multilatéraux signés dans le cadre de l'OMC, pourraient être annulés par recours à l'Organe de Règlement des Différends et devraient être renégociés. Si les négociations de Doha n'aboutissaient pas à une révision de l'article XXIV du GATT pour prendre en compte la dimension de développement, alors les APE une fois signés seraient sans doute contestés auprès du Système de Règlement des Différends, par un pays tiers à l'accord ou même un pays ACP signataire qui viendrait à rencontrer des difficultés.

## 6. Conclusions

Le cycle de Doha lancé en 2001 a soulevé de nombreux espoirs du côté des pays en développement. La volonté exprimée lors de la conférence ministérielle de Doha de faire du prochain cycle de négociations commerciales un cycle en faveur du développement repose en fait sur deux piliers : la libéralisation commerciale d'une part, la reconnaissance des différences de niveau de développement des pays participants à une même économie mondiale et le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement d'autre part. Si le premier pilier vise à maximiser le bien-être mondial, le second pilier devrait permettre de contrôler la répartition des bénéfices attendus de la mondialisation. Cette différence permet de comprendre les enjeux des négociations du cycle de Doha, qu'il s'agisse de la libéralisation des échanges dans l'agriculture ou les produits industriels ou encore de l'application de la convention sur les droits de propriété intellectuelle.

Le cycle de Doha repose en fait sur un deal entre pays développés et pays en développement. Ces derniers avaient pris le train des négociations du cycle de l'Uruguay en marche et se sont trouvés engagés par des accords qui ne leur convenaient pas vraiment toujours (par exemple, les droits de propriétés intellectuelles, la libéralisation des services). Pour les amener à négocier ces thèmes, auxquels avaient été ajoutés depuis 1996 les questions de Singapour, la libéralisation agricole, l'accès au marché des produits non agricoles et surtout le traitement spécial et différencié ont été mis en avant dans le programme de travail de Doha. L'équilibre reste cependant fragile. Ainsi, l'échec de Cancun en 2003 s'explique en grande partie par la volonté de négocier un champ trop large de questions sans qu'au préalable un compromis aient été trouvé sur les points intéressant les pays en développement. Les négociations ont pu reprendre en 2004 lorsque les questions de Singapour ont été retirées du cycle de Doha. Il est vraisemblable qu'aucun accord d'ensemble ne pourra être trouvé si le thème des droits de propriété intellectuelle n'est pas retiré également de l'agenda.

A côté de ces négociations multilatérales, les pays en développement se trouvent également engagés dans des négociations bilatérales ou régionales. Il est ainsi des pays ACP qui négocient depuis 2003 avec l'Union européenne un accord de libre échange qui devrait entrer progressivement en application à partir de 2008. Les objectifs de ces négociations n'apparaissent pas contradictoires. Il s'agit de promouvoir le développement économique. Cependant, des différences apparaissent au niveau des mandats, des stratégies et des calendriers de ces négociations commerciales. Les pays africains, déjà engagés dans les négociations multilatérales ont a priori peu d'intérêt à négocier les APE. D'abord, la libéralisation commerciale négociée dans les APE est essentiellement réciproque même s'il existe des marges de manœuvre sur le nombre de produits couverts par l'accord ou sur les délais de mise en oeuvre. De plus, les thèmes comme la réduction des soutiens internes et des subventions aux exportations ne font pas partie des sujets abordés dans le cadre des APE. Ensuite, les négociations avec l'Union européenne reprennent des thèmes pourtant écartés depuis Cancun des négociations multilatérales : politique de la concurrence, code des investissements, réforme des marchés publics. Enfin, les pays africains, le plus souvent classés comme PMA, bénéficient déjà d'un accès facilité au marché européen à travers l'initiative Tout sauf les armes que l'Union européenne a lancé en 2000. La seule incitation pour les pays africains à s'engager véritablement dans les négociations des APE proviendrait d'une aide pour le commerce additionnelle et massive (à travers des initiatives comme le cadre intégré) afin de développer les infrastructures de base nécessaires au commerce et de renforcer le cadre institutionnel et réglementaire.

Cette aide pour le commerce pourrait ne pas suffire cependant pour permettre aux pays ACP et à l'Union européenne d'aboutir à un accord régional viable et durable. L'accord entre les pays ACP et l'Union européenne pourrait sans doute faire assez rapidement l'objet d'un recours auprès du Système de règlement des différends. Pour prévenir une telle situation, les pays ACP et l'Union européenne ne devraient pas exclure de proposer en commun une révision de l'article XXIV du GATT sur les accords commerciaux préférentiels comme les y invite d'ailleurs la déclaration de Doha en son paragraphe 29. En effet, l'article XXIV ne permet d'intégrer explicitement une dimension traitement spécial et différencié dans un accord de libre échange ou une union douanière.

Mise en place d'une aide pour le commerce additionnelle et massive et révision de l'accord XXIV du GATT sur les accords régionaux afin d'y intégrer la possibilité d'un traitement spécial et différencié constituent les deux premières conditions pour assurer la cohérence entre les négociations



multilatérales et les négociations des APE. Il existe une troisième condition préalable: la rationalisation du « *bol de spaghetti* » que constituent les différentes CER existant aujourd'hui en Afrique. Les pays africains appartiennent aujourd'hui à plusieurs organisations régionales, dont les mandats et programmes sont le plus souvent incohérents. La négociation des APE sur une base régionale passe par la rationalisation préalable des CER et l'harmonisation de leurs programmes de d'actions et de leurs mandats. Cette rationalisation des CER devrait reposer davantage sur une approche à géométrie variable et sur les noyaux durs que constituent déjà les Unions douanières et économiques comme l'UEMOA, la SACU ou l'EAC, quitte à écarter en un premier temps de la négociation des APE les pays ACP qui ne rejoindraient pas ces Unions douanières.

---

---

### Références bibliographiques

African Union (2005a) : *Arusha Declaration and Plan of Action on African Commodities*, AU Conference of Ministers of Trade on Commodities, 21 – 23 November 2005, Arusha, United Republic of Tanzania, AU/MIN/Com/Decl.

African Union (2005b) : *The Cairo Declaration and Road Map on the Doha Work Programme*, AU Conference of Ministers of Trade, 3<sup>rd</sup> Ordinary Session, 5-9 June 2005, Cairo, Arab Republic of Egypt, TI/TMIN/EXP/6 – b (III) Rev.4

Ahhot K.W (2003) : *Development Policy in the New Millennium and the Doha Development Round*, Asian Development Bank

Bhagwati J. (2005) : *Eloge du libre échange*, Editions d'Organisation

Becker (2004) : *Market Access Negotiations. Issues for Sub Saharan Countries*. UNDP Working Paper

Bilal S. et Rampa F. (2006) : *APE alternatifs et alternatives aux APE. Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*. European Centre for Development Policy Management, rapport ECDPM 11

Bourdet, Yves (2005) : *Limites et défis de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest*, Country Economic Report 2005:6, Asdi : Agence suédoise de coopération internationale au développement (<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=3595>)

Carfantan J-Y (2002) : *La mondialisation déloyale. Pour un nouvel ordre agricole et alimentaire*, Fayard

CEA (2005a) : *L'accès aux marchés agricoles : une perspective africaine*, minéo pour la réunion Ad Hoc de groupe d'experts sur les questions de Commerce et de l'OMC en Afrique de l'Ouest

CEA (2005b) : *L'accès aux marchés industriels : une perspective africaine*, minéo pour la réunion Ad Hoc de groupe d'experts sur les questions de Commerce et de l'OMC en Afrique de l'Ouest

CEA (2005c) : *Les négociations commerciales sur le coton à l'OMC : enjeux et perspectives*, minéo pour la réunion Ad Hoc de groupe d'experts sur les questions de Commerce et de l'OMC en Afrique de l'Ouest

De la Rocha M. (2003) *The Cotonou Agreement and its Implications for the Regional Trade Agenda in Eastern and Southern Africa*, World Bank, Policy Research Working Paper n°3090, June 2003

Dutfield G. (2005) : *Africa and the Economy of Tradition*. Fondations pour l'Innovation Politique, Etude, Juin 2005

ENDA (2005) : *Position d'organisations de la société civile – Bamako*, 18-21 avril, [www.enda.sn/accordpart.htm](http://www.enda.sn/accordpart.htm)

FAO (2005) : *A Special Safeguard Mechanism for Developing Countries*. FAO Trade Policy Technical Notes N°9

FAO (2004) : *Tariff Reduction Formulae : Methodological Issues in Assessing Their Effects*. Trade Policy Technical Notes, N°2

Finger J.M (2002) : *The Doha Agenda and Development. A View from the Uruguay Round*. Asian Development Bank

Hammouda H.B (2005) : *Le Doha Round entre Promesses, Désillusion et Résignation*, miméo pour la réunion Ad Hoc de groupe d'experts sur les questions de Commerce et de l'OMC en Afrique de l'Ouest, mimeo CEA

Hoekman (2005) : *Designing North South Trade Agreements to Promote Economic Development*, document présenté à International Round table, 2005 The WTO at 10 Years : the Régional Challenge to Multilateralism

ICTSD (2005) : *Dossier sur le cycle de Doha*, ICTSD Vol 3, avril

Lamy P. (2004) : La démocratie-monde. Pour une autre gouvernance globale. *La république des idées. Seuil*

Mc Calman P. (2002) : *The Doha Agenda and Development. Prospects for Intellectual Property Rights Reform*, Asian Development Bank

CNUCED (2005) : Cadre Intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des Pays les Moins Avancés. Manuel du Cadre Intégré : Intégration des PMA au système du commerce international, Nations Unies, New York et Genève, 2005

Mandelson P. (2005) : Les Accords de Partenariat Economique : mettre une nouvelle politique commerciale en pratique, communication à l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE, avril 2005

Nguza T.L (2005) : The challenge of multiplicity of memberships to the REC in Africa, mimeo

ODI (2004) : *Understanding the impact of cotton subsidies on developing countries and poor people in those countries*, by I. Gillson, C. Poulton, K. Balcombe & S.Page, London, England, ODI [www.odi.org.uk/iedg/projects/cotton\\_appendix.pdf](http://www.odi.org.uk/iedg/projects/cotton_appendix.pdf)

OCDE et OMC (2005) : The Joint WTO/OECD Report on Trade-Related Technical Assistance and Capacity Building, <http://tcbdb.wto.org>

Osakwe P.N (2006) : Emerging Issues and Concerns of African Countries in the WTO Negotiations on Agriculture on Agriculture and The Doha Round, ATPC Work In Progress, N°32, February 2006

Oxfam (2002) : Boxing Match in Agricultural Trade. Will WTO Negotiations Knock out the World's poorest farmers ? Oxfam Briefing Paper n°32

Oxfam (2003) : *Cultiver la pauvreté. L'impact des subventions américaines au coton sur l'Afrique*, Document de Briefing Oxfam, n°30

Oyejide A. et Ogunkola O. (2004) : Building coherence of objectives, strategies and modalities in the negociation of bilateral, regional and multilateral trade agreements involving Sub Saharan Africa. University of Ibadan, Draft

Passerelles entre le commerce et le développement rural (2005) : Entre le ré-équilibrage des ambitions des Membres et un projet de déclaration ministérielle « sans surprise », les incertitudes planent sur l'issue de la conférence de l'OMC, Vol VI, N°4 septembre-novembre 2005

Passerelles entre le commerce et le développement rural (2005) : Négociations sur l'agriculture : les membres accélèrent les discussions sur les questions techniques, Vol VI N°1, janvier-mars 2005

Persson M. et Wilhelmsson F. (2006) : *Assessing the Effects of EU Trade Preferences for Developing Countries*, Lund University, Department of Economics, mimeo

PNUD (2005) : International Cooperation at a crossroads : Aid, Trade and Security in an unequal World. *Human Development Report 2005*

PNUD (2006) : *Concept note on Aid for Trade : Context, Content, Concern and a Way Forward.*

Puri L. (2005) : *Towards a New Trade "Marshall Plan" for Least Developed Countries*, Trade, Poverty and Cross-cutting Development Issues, Study Series n°9, Division on International Trade in Goods and Services and Commodities, UNCTAD, United Nations, New York and Geneva

Siroen J.M (2004) : La régionalisation de l'économie mondiale. *La Découverte.*

The World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004) : A Fair Globalization : Creating Opportunities for All, ILO, [www.ilo.org/wcsdg](http://www.ilo.org/wcsdg)

UNCTAD (2003) : *Trade preferences for LDCs : an Early Assessment of Benefits and Possible Improvements*, UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, United Nations, New York and Geneva.

World Bank (2005) : *Trade, Regionalism and Development*, Global Economic Prospects, The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank

WTO (2005a) : *Doha Work Programme*, Ministerial Conference, Sixth session, Hong Kong, WT/MIN(05)/W/3/Rev.2, 13-18 December 2005

WTO (2005b) : *International Trade Statistics*, 2005

WTO (2001) : *Market Access : Unfinished Business. Post Uruguay Round Inventory and Issues.* Special Studies.

WTO (2004) : *Doha Work Programme*, Decision adopted by the General Council on 1 August 2004, WT/L/579

WTO (2004) : *Submission on Regional Trade Agreements*, Paper by the ACP Group of States, Negotiating Group on Rules, TN/RL/W/155

WTO (2003) : *Ministerial Declaration, Adopted on 14 September 2003*, Ministerial Conference, Fifth Session, Cancun, 10-14 September 2003, WT/MIN(03)/20

WTO (2002) : *Compendium of Issues Related to Regional Trade Agreements*, Note by the Secretariat, , Negotiating group on Rules, TN/RL/W/8/Rev.1

WTO (2001) : *Ministerial Declaration, Adopted on 14 November 2002*, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9-14 November 2001, WT/MIN(01)/DEC/1

WTO (1996) : *Singapore Ministerial Declaration, Adopted on 13 December 1996*, Ministerial Conference, Singapore, 9-13 December 1996, WT/MIN(96)/DEC

***Internaographie***

Cairns : [www.cairnsgroup.org](http://www.cairnsgroup.org)

CEN-SAD : [www.cen-sad.org](http://www.cen-sad.org)

COMESA : [www.comesa.int](http://www.comesa.int)

ECOWAS : [www.ecowas.int](http://www.ecowas.int)

ENDA : [www.enda.sn](http://www.enda.sn)

IGAD : [www.igad.org](http://www.igad.org)

G20 : [www.g-20.mre.gov.br](http://www.g-20.mre.gov.br)

G77 : [www.g77.org](http://www.g77.org)

ICTSD : [www.ictsd.ch](http://www.ictsd.ch)

OMC : [www.wto.org](http://www.wto.org)

ECCAS : [www.ceeac-eccas.org](http://www.ceeac-eccas.org)

SADC : [www.sadc.int](http://www.sadc.int)

## Annexes

### *Glossaire des termes techniques*

**Accord de libre échange** : dispositif d'intégration au titre duquel toutes les restrictions tarifaires sont levées entre pays participants, alors que chacun de ces pays maintient à l'échelon national ses propres barrières tarifaires vis-à-vis des pays non membres.

**Consolidation des lignes tarifaires** : notification auprès de l'OMC du tarif douanier maximum qu'un pays membre s'engage à ne pas dépasser à l'issue de négociations multilatérales. Ces taux consolidés sont indiqués sur une liste de concession pour chaque pays et produit.

**Contingent tarifaire** : système de protection du commerce par lequel un taux tarifaire inférieur est imposé sur des importations de quantités spécifiées d'un produit donné et des taux tarifaires plus élevés sont imposés sur des importations qui excèdent ces quantités. La taille du quota est normalement définie par le gouvernement de façon périodique.

**Détour des échanges (trade diverting)** : le détour des échanges consiste à accroître le commerce intra-zone au sein d'un regroupement de pays en union régionale, par exemple une union douanière, en opposant des obstacles aux produits plus compétitifs en provenance des pays extérieurs à la zone. Le détournement des échanges s'oppose à l'expansion des échanges (trade creating).

**Droits ad valorem** : droit imposé en termes de pourcentage de la valeur du bien. Par exemple, un droit de 5% signifie que le droit d'importation représente 5% de la valeur évaluée du bien en question.

**Équivalent ad valorem** : lorsqu'un droit est fixé en termes spécifiques ou mixtes, un équivalent ad valorem de la portion non ad valorem du droit est habituellement calculé à des fins de référence. Il y a plusieurs formules pour estimer les équivalents ad valorem. Une approche courante est de diviser les droits recouverts par la valeur en douane.

**Erosion des préférences** : les pays bénéficiant d'accords préférentiels pour accéder sur des marchés protégés peuvent connaître une érosion de ces avantages comparatifs si les tarifs douaniers et les quotas sont abaissés dans le cadre de négociations multilatérales.

**Expansion des échanges (trade creating)** : un regroupement de pays en union régionale, par exemple une union douanière, conduit à une expansion des échanges si l'accroissement du commerce intra-zone se réalise au détriment des produits moins compétitifs en provenance des pays non membres.

**Facilitation du commerce** : la facilitation du commerce est définie comme les efforts de simplification et d'harmonisation des procédures commerciales et internationales. La facilitation du commerce couvre ainsi un important éventail d'activités dont les infrastructures de transport, les services d'assurance, les procédures douanières, les modalités de paiement et autres services financiers.

**Géométrie variable** : processus d'intégration qui reconnaît un noyau de membres très engagés dans le processus d'intégration plus poussée et plus rapide que celle des membres moins engagés, en faisant preuve de souplesse pour permettre aux membres retardataires de rejoindre volontairement le noyau, mettre en œuvre les réformes nécessaires et partager les avantages et coûts d'une intégration plus poussée.

**G20** : groupe de pays en développement constitué le 20 août 2003 dans le cadre de la préparation aux négociations de Singapour afin de relancer les discussions sur l'agriculture. Ce groupe est aujourd'hui constitué de cinq pays africains (Égypte, Afrique du Sud, Nigéria, Tanzanie et Zimbabwe), de six pays d'Asie (Chine, Inde, Indonésie, Pakistan, Philippines et Thaïlande) et de dix pays d'Amérique latine (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Cuba, Guatemala, Mexique, Paraguay, Uruguay et Venezuela).

**G90** : regroupement de 90 pays du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique, de l'Union Africaine et des Pays les moins avancés qui ont adopté une plate-forme commune en ce qui concerne les principales questions les concernant : agriculture, coton, accès aux marchés des produits non agricoles, services, ADPIC et santé public.

**Groupe de Cairns** : le groupe de Cairns est constitué de dix huit pays développés ou en développement exportateurs de produits agricoles.

**Licence obligatoire** : pratique par laquelle une autorité gouvernementale permet à une tierce partie ou à une agence gouvernementale d'utiliser une invention sans le consentement du détenteur de brevet.

**Marché commun** : marché économique d'un ensemble intégré, à l'intérieur duquel les facteurs de production circulent librement, en plus de la libre circulation des biens et services non facteurs et l'adoption de tarifs extérieurs communs.

**Mise en œuvre** : terme désignant d'une manière abrégée les problèmes que rencontrent les pays en développement pour mettre en œuvre les accords issus des négociations du cycle de l'Uruguay.

**Mesure équivalente de soutien (MES)** : lorsqu'il n'est pas possible de calculer une MGS par produit, il est prévu d'évaluer une mesure équivalente de soutien (MES), le plus souvent à partir des dépenses budgétaires.

**Mesure globale de soutien (MGS)** : les pays membres de l'OMC ont l'obligation de notifier leurs mesures de soutien interne au comité d'agriculture, en établissant une liste des catégories exemptées : catégorie verte, mesures en faveur du développement, catégorie bleue et niveaux de soutien de minimis. A partir de ces informations, l'OMC calcule la mesure globale de soutien (MGS).

**Nation la plus favorisée** : clause selon laquelle si un pays membre accorde à un autre pays un avantage tarifaire ou autre pour un produit d'importation quelconque, il doit appliquer cet avantage sans condition aux produits similaires provenant de tous les autres pays.

**Pic tarifaire** : les pics tarifaires sont des droits de douane que les gouvernements fixent à un niveau très élevé pour protéger des produits considérés sensibles.

**Progressivité des droits** : la progressivité des droits consiste pour un pays à protéger ses industries de transformation ou son secteur manufacturier en taxant plus légèrement les matières premières importées par ses producteurs nationaux et plus fortement les produits finis importés pour protéger les marchandises produites dans le pays.

**Quad (rilatérale)** : Canada, Etats-Unis, Europe et Japon.

**Quad plus** : Canada, Etats-Unis, Europe et Japon avec Australie et Nouvelle Zélande.

**Réciprocité** : principe selon lequel chaque concession ou engagement qu'une partie fait dans une négociation devrait être équilibré par un engagement équivalent, mais non nécessairement identique, par les autres parties engagées dans la négociation.

**Réciprocité générale** : principe selon lequel un bénéfice égal à toutes les parties engagées dans la négociation est supposé résulter de l'application d'une formule de réduction des tarifs.

**Règles d'origine** : les règles d'origine sont les critères qui permettent de déterminer l'origine nationale d'un produit. Par définition, un produit ne peut être originaire que d'un seul territoire. Les règles d'origine sont utilisées pour décider de l'application du traitement de la Nation la Plus Favorisée, d'un traitement préférentiel, des droits anti-dumping, des mesures de sauvegarde et aussi aux fins des marchés publics.

**Système de préférences généralisées** : arrangement commercial unilatéral des pays développés permettant l'importation préférentielle et en franchise de droits de certains produits industriels ou agricoles en provenance de pays en développement.

**Taux de protection effectif (TPE)** : le taux de protection effectif (TPE) mesure l'accroissement relatif de la valeur ajoutée par unité produite entraînée par la protection. Un secteur est dit protégé dans la mesure où les tarifs douaniers lui permettent de dégager une valeur ajoutée par unité produite plus grande qu'en libre échange :  $TPE = \frac{vaw}{vad} - 1$  avec  $vad$  : valeur ajoutée unitaire résultant de l'application de la politique commerciale et  $vaw$  : valeur ajoutée unitaire en l'absence de protection.

**Tout sauf les armes (TSA)** : système de préférences généralisées accordées par l'UE à tous les PMA depuis mars 2001, indépendamment de leur appartenance régionale.

**Union douanière** : dispositif d'intégration au titre duquel les barrières douanières sont levées entre les pays membres et des tarifs extérieurs communs appliqués sur les importations en provenance de pays non membre.

**Union économique** : marché commun à l'intérieur duquel les politiques nationales des pays membres sont harmonisées, notamment dans les domaines commercial, monétaire, budgétaire et de la protection sociale.

## *Les principales étapes du Système de Règlement des Différends*

<b>Etape 1 : Consultations bilatérales</b>		
<p>La demande de consultations bilatérales constitue l'élément déclencheur de l'application du SRD. Cette première étape est la marque de la préférence initiale accordée à un règlement des différends à l'amiable. Ces consultations bilatérales ont une durée maximale de soixante jours : la partie plaignante n'est autorisée à demander la constitution d'un groupe spécial au plus tôt que soixante jours après la réception de la plainte, à moins que le défendeur n'a pas accusé réception de la plainte dans les délais prévus (10 jours à partir de la demande, au plus 30 jours) ou que les deux parties constatent l'échec de la consultation. Ce délai est souvent supérieur aux 60 jours.</p>	<p>La partie plaignante peut refuser l'intervention d'un pays membre en tant que tierce partie (article XXIII:1) ou la soumettre à l'accord du défendeur (article XXII:1). Si le plaignant invoque l'article XXII, l'admission de tierces parties intéressées dépend du défendeur qui peut ou non les accepter. En cas contraire, avec l'article XXIII le plaignant est à même d'empêcher la participation de tierces parties aux consultations. L'exclusion de tierces parties de la phase des consultations peut en effet favoriser l'atteinte d'un accord mutuel. S'il se voit refuser la participation en tant que tierce partie, un pays membre peut toujours adresser une demande de consultations bilatérales et ouvrir une nouvelle procédure.</p>	<p>Une majorité de différends entre pays membres de l'OMC a pu être réglée à ce jour dès l'étape des consultations bilatérales. Les parties prenantes s'accordent en général plus de soixante jours pour régler leurs différends par la voie diplomatique.</p>
<b>Etape 2 : Mise en place du groupe spécial</b>		
<p>C'est le début de la phase juridictionnelle. La requête doit être adressée au président de l'ORD et préciser la, ou les, mesures qui seront examinées et présenter un bref résumé juridique du problème en citant les articles des accords couverts par l'OMC.</p> <p>Les termes de référence du groupe spécial sont déterminés par la requête du plaignant. Ces termes de référence ne peuvent être modifiés sans l'accord des parties.</p> <p>Lors de la deuxième rencontre de l'ORD, la mise en place du groupe spécial ne peut être rejetée qu'à l'unanimité (consensus négatif) des membres, c'est-à-dire avec l'accord du plaignant.</p>	<p>Les pays membres souhaitant participer au groupe spécial en tant que partie tierce doivent notifier leur demande à l'ORD en précisant leur « intérêt substantiel ».</p> <p>Les parties tierces présentent leur point de vue oralement après avoir reçu les communications écrites des parties prenantes.</p> <p>Une tierce partie peut participer à ce stade même si elle n'a pas participé aux consultations (étape 1).</p>	<p>En pratique, tous les pays membres souhaitant participer en tant que partie tierce sont acceptés, sans que leur demande ne soit étudiée en profondeur. La demande pour participer aux audiences du groupe spécial et soumettre des communications est adressée au plus tard dix jours après la mise en place du groupe spécial.</p>



<b>Etape 3 : Composition du groupe spécial</b>		
<p>Il n'existe pas de membres permanents dans les groupes spéciaux. Ceux-ci doivent être reconstitués à l'occasion de chaque différend. Un groupe spécial est composé de trois ou cinq membres, selon la volonté des parties prenantes. Le secrétariat de l'OMC propose aux parties prenantes une liste de candidats issus de la liste générale indicative constituée par les Etats membres.</p>	<p>Le rapport du groupe spécial ne contient pas de conclusions ni de recommandations concernant les tierces parties. Néanmoins, une tierce partie peut toujours engager une procédure de règlement des différends en son nom propre. Elle peut devenir elle-même plaignant, en demandant l'ouverture de consultations et l'établissement d'un groupe spécial soit parallèlement à d'autres plaignants soit conjointement avec d'autres (co-) plaignants.</p>	<p>Quand le différend met en jeu un pays en développement et un pays développé, le groupe spécial doit être composé d'au moins un ressortissant d'un pays en développement si le pays en développement engagé dans le différend le demande.</p>
<p>Les parties prenantes ne peuvent pas s'opposer aux nominations du secrétariat à moins d'arguments incontestables. Elles peuvent également choisir des membres d'un commun accord. En cas de désaccord durable sur la composition du groupe spécial, le Directeur général peut être saisi par une des deux parties si aucun groupe spécial a été mis en place au terme de 20 jours. Une fois composé, le groupe spécial doit établir un programme de travail.</p>		<p>En principe, lorsque les parties prenantes s'opposent à la nomination de membres dans le groupe spécial, le secrétariat de l'OMC ne vérifie pas le bien fondé de l'opposition et propose de nouveaux candidats. La pratique habituelle est que le Directeur général de l'OMC ne nomme aucun des membres qui ont déjà été refusés.</p>
<b>Etape 4 : Rapport groupe spécial</b>		
<p><i>Echanges de communications écrites</i> : clarification des faits et arguments juridiques. Les soumissions écrites restent confidentielles mais le groupe spécial s'appuie sur elles pour établir son rapport final.</p> <p><i>Première audience</i> : cette audience n'est pas publique et est réservée aux parties prenantes ainsi qu'aux parties tierces. Les parties prenantes et les tierces parties sont invitées à répondre aux questions écrites du groupe spécial. Quatre semaines après la première rencontre du groupe spécial, les parties prenantes réfutent par écrit les arguments des autres parties prenantes.</p> <p><i>Seconde audience</i> : délibérations du groupe spécial. Le rapport doit comporter deux parties : une descriptive dont une première version est soumise aux parties prenantes pour commentaires ; la seconde partie contient les conclusions.</p>	<p>Les tierces parties ont le droit de recevoir les premières communications écrites des parties prenantes. Les tierces parties soumettent leurs communications en dernier et prennent souvent position pour l'une des deux parties.</p> <p>Les tierces parties sont entendues dans une troisième session spécifique du groupe spécial. Les tierces parties ne participent aux deux réunions précédentes du groupe spécial.</p>	<p>Les parties prenantes peuvent choisir de diffuser leurs communications. Certains Etats membres publient leurs communications sur leurs propres sites.</p> <p>Le groupe spécial doit remettre son rapport six mois après avoir été composé. En pratique, l'élaboration d'un rapport prend en moyenne douze mois.</p> <p>Le travail du groupe spécial peut être suspendu à la demande de la partie plaignante pour une période n'excédant pas douze mois.</p> <p>Il existe des procédures accélérées qui peuvent être utilisées dans le cas d'un différend entre un pays développé et un pays en développement. Les plaintes portant sur des subventions sont également traitées de façon plus rapide.</p>

<b>Etape 5 : Procédure d'appel (entre 60 et 90 jours)</b>		
<p>Avant d'être adopté par l'ORD, le rapport du groupe spécial doit pouvoir être contesté en appel auprès de l'organe d'appel. Les procédures d'appel sont limitées aux questions juridiques et ne peuvent pas traiter des faits à partir duquel le groupe spécial a élaboré son rapport. Cependant, l'organe d'appel peut être sollicité pour vérifier que les faits invoqués sont cohérents ou non avec les accords couverts par l'OMC et que le groupe spécial a dressé une évaluation objective des faits invoqués. La notification en appel doit préciser les conclusions du groupe spécial qui sont contestées. L'organe d'appel est constitué de sept membres dont trois participent à tous les appels.</p> <p>(i) l'appelant doit transmettre sa communication écrite en expliquant sur une base juridique où et pourquoi le groupe spécial a commis une erreur ;</p> <p>(ii) L'intimé doit alors transmettre par écrit sa communication et répondre aux arguments de l'appelant ;</p> <p>(iii) Les tierces parties interviennent ;</p> <p>(iv) audience orale.</p> <p>Les décisions de l'organe d'appel sont prises par consensus si possible, sinon à la majorité.</p>	<p>Seules les parties prenantes au différend et non les tierces parties peuvent faire appel. Les parties tierces qui ont participé dès l'étape du groupe spécial peuvent également participer à la revue en appel. Les tierces parties n'ayant pas participé au stade du groupe spécial peuvent toujours soumettre un amicus curiae.</p> <p>Une partie tierce peut toujours retirer son appel pour en soumettre un nouveau si elle respecte les délais.</p> <p>Les tierces parties doivent également soumettre par écrit.</p>	<p>Il arrive que la partie gagnante fasse elle-même appel. Le jugement rendu par le groupe spécial peut reposer sur l'interprétation d'un article d'un accord couvert par l'OMC qui pourrait lui porter tort par la suite.</p> <p>Le groupe spécial, par principe d'économie juridique, peut se limiter à certains aspects de la plainte. Il doit cependant examiner tous les points soulevés par le plaignant pour pouvoir déclarer la plainte sans portée et donner raison au défendeur.</p>
<b>Etape 6 : Adoption des rapports</b>		
<p>Le rapport ne peut être refusé qu'à l'unanimité des Etats membres de l'OMC, dans un délai maximal de 30 jours.</p>		

<b>Etape 7 : Détermination de la période de temps raisonnable pour la mise en œuvre des recommandations</b>		
<p>L'ORD est responsable du suivi de la mise en œuvre de la recommandation. La partie perdante doit préciser à l'ORD ses intentions de mettre en œuvre la recommandation. Si une mise en œuvre immédiate n'est pas possible, la partie perdante peut se voir accorder une période de temps raisonnable pour la mise en œuvre. Cette période de temps raisonnable peut être déterminée par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) l'Etat membre concerné puis approuvé par consensus ;</li> <li>(ii) un commun accord par les parties prenantes ;</li> <li>(iii) un arbitre.</li> </ul> <p>En cas de désaccord sur la mise en œuvre des recommandations, le plaignant peut introduire une requête et l'ORD s'efforcera de retenir les membres du groupe spécial pour statuer sur la conformité de la nouvelle législation avec les accords de l'OMC.</p>	<p>Dans le cas des subventions prohibées, le groupe spécial doit, conformément à l'article 4.7 de l'Accord SMC, "recommand[er] que le Membre qui accorde la subvention la retire sans retard" et doit spécifier le délai dans lequel la mesure doit être retirée.</p> <p>La période de mise en oeuvre ne devrait pas excéder quinze mois.</p>	<p>Tout Etat membre de l'OMC peut adresser le problème de la mise en œuvre à tout moment auprès de l'OMC. Le problème est inscrit à l'agenda de l'ORD six mois après la date de détermination de la période de temps raisonnable.</p> <p>Les deux parties peuvent demander une revue de mise en œuvre pour s'assurer de la cohérence des mesures mises en œuvre avec les recommandations de l'ORD.</p>
<b>Etape 8 : Mise en œuvre de la recommandation par la partie perdante</b>		
<p>Si la partie ayant perdu n'a pas appliqué les recommandations de l'OMC dans une période de temps raisonnable, la partie plaignante peut recourir à des mesures provisoires, compensation ou contre-mesure.</p> <p><i>Compensation</i> : dans ce cas, la partie perdante entre en contact avec la partie plaignante pour s'accorder sur les mesures compensatrices qu'elle accordera, notamment sous la forme d'une baisse des droits de douane.</p> <p><i>Mesures de rétorsion</i> : la suspension par le plaignant d'obligations à l'endroit de la partie perdante devrait être appliquée de préférence dans le même secteur ou à défaut le même accord. La suspension d'obligations dans le cadre de l'OMC à l'encontre d'un autre Membre exige l'autorisation préalable de l'ORD. Si le plaignant considère qu'il n'est pas possible ou efficace d'agir dans le même secteur, les sanctions peuvent être imposées dans un secteur différent,</p>		<p>La mesure compensatrice doit être conforme avec les règles de l'OMC, notamment la clause NPF. Cette approche n'est pas intéressante pour les deux parties.</p> <p>Le risque des suspensions est de provoquer un cercle vicieux de barrières tarifaires.</p>

<p>de préférence au titre du même accord (article 22:3 b). Les contre-mesures ne peuvent être refusées qu'à l'unanimité des Etats membres. La partie perdante a cependant la possibilité de demander un arbitrage si la contre mesure lui apparaît disproportionnée. La décision de l'arbitre doit être acceptée comme la décision finale par les deux parties prenantes.</p>		<p>Compte tenu de la faible diversification de leurs économie, les pays en développement peuvent n'avoir que de faibles possibilités d'appliquer des contre mesures dans le même secteur voir même le même accord. Pour les pays en développement, il est important de pouvoir suspendre certaines obligations sans pour autant constituer des barrières commerciales : une possibilité pour eux est de suspendre leurs obligations dans le cadre des ADPIC ou du GATS.</p>
---	--	---

*Appartenance des pays membres de l'Union africaine et du Maroc à des communautés régionales (fait à partir de [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org))*

Pays	Uma (5)	Censad (23)	Ceeac (12)	Cemac (6)	Cedeao (15)	Uemoa (8)	Igad (7)	Sadc (14)	Sacu (5)	Eac (3)	Comesa (20)	PMA	OMC
		1998	1983	1994	1975	1994	1996	1992	1969	1999	1995		
Afrique du Sud								x	x			non	oui
Algérie	x											non	non
Angola			x					x			x	oui	oui
Bénin		x			x	x						oui	oui
Bostwana								x	x			non	oui
Burkina Faso		x			x	x						oui	oui
Burundi			x								x	oui	oui
Cameroun			x	x								non	oui
Cap vert					x							oui	non
Comores											x	oui	non
Congo			x	x								non	oui
Côte d'Ivoire		x			x	x						non	oui
Djibouti		x					x				x	oui	oui
Egypte		x									x	non	oui
Erythrée		x					x				x	oui	non
Ethiopie							x				x	oui	non
Gabon			x	x								non	oui
Gambie		x			x							oui	oui
Ghana		x			x							non	oui
Guinée					x							oui	oui
Guinée Bissau		x			x	x						oui	oui
Guinée équatoriale			x	x								oui	non
Kenya							x			x	x	non	oui
Lesotho								x	x			oui	oui
Liberia		x			x							oui	non
Libye	x	x									x	non	non
Madagascar								x			x	oui	oui
Malawi								x			x	oui	oui
Mali		x			x	x						oui	oui
Mauritanie	x											oui	oui
Maurice								x			x	non	oui
Mozambique								x				oui	oui
Namibie								x	x			non	oui
Niger		x			x	x						oui	oui
Nigeria		x			x							non	oui
Ouganda							x			x	x	oui	oui
RCA		x	x	x								oui	oui
RDC			x					x			x	oui	oui
Rwanda			x								x	oui	oui
Sao Tomé et Principe			x									oui	non
Sénégal		x			x	x						oui	oui
Seychelles											x	non	oui
Sierra Leone		x			x							oui	non
Somalie		x					x					oui	oui
Soudan		x					x				x	oui	oui
Swaziland								x	x		x	non	oui
Tanzanie								x		x		oui	oui
Tchad		x	x	x								oui	oui
Togo		x			x	x						oui	oui
Tunisie	x	x										non	oui
Zambie								x			x	oui	oui
Zimbabwe								x			x	non	oui
Maroc	x	x										non	oui

*Création et détour du commerce*

	<b>Gains européens</b>	<b>Création</b>	<b>Détour</b>
	En dollars	En %	
<b>CEDEAO</b>	<b>1 865 969 273</b>	<b>80,6</b>	<b>19,4</b>
Bénin	75 175 982	81,2	18,8
Burkina faso	49 663 493	81,5	18,5
Côte d'Ivoire	215 269 475	87,7	12,3
Ghana	369 687 088	72,4	27,6
Guinée Bissau	3 119 749	91,3	8,7
Mali	59 163 392	92,5	7,5
Mauritanie	33 808 489	84,3	15,7
Niger	43 797 855	90,3	9,7
Nigéria	790 589 489	78,1	21,9
Sénégal	160 867 744	89,9	10,1
Togo	64 826 517	90,0	10,0
<b>CEMAC</b>	<b>695 206 598</b>	<b>87,4</b>	<b>12,6</b>
Cameroun	281 994 173	90,6	9,4
Congo	144 185 090	85,8	14,2
Gabon	154 184 780	82,0	18,0
Guinée équatoriale	58 683 417	90,8	9,2
RCA	9 485 758	86,8	13,2
Tchad	46 673 380	87,3	12,7
<b>ESA</b>	<b>1 152 556 474</b>	<b>78,9</b>	<b>21,1</b>
Burundi	13 943 310	88,6	11,4
Djibouti	66 020 797	85,5	14,5
Erythrée	14 518 574	90,5	9,5
Ethiopie	151 830 115	79,5	20,5
Kenya	271 770 412	77,7	22,3
Madagascar	20 641 961	80,2	19,8
Malawi	21 669 845	69,8	30,2
Maurice	211 666 775	78,9	21,1
Ouganda	28 184 312	68,0	32,0
RDC	52 229 265	86,9	13,1
Rwanda	13 609 391	77,5	22,5
Seychelles	28 075 738	90,3	9,7
Soudan	153 051 584	78,1	21,9
Zambie	42 106 782	75,4	24,6
Zimbabwe	63 237 613	72,1	27,9
<b>SADC</b>	<b>350 642 765</b>	<b>77,7</b>	<b>22,3</b>
Angola	213 488 355	81,7	18,3
Bostwana	13 397 350	69,6	30,4
Lesotho	516 571	94,2	5,8
Mozambique	22 356 119	73,7	26,3
Namibie	10 784 972	64,8	35,2
Swaziland	1 485 142	65,9	34,1
Tanzanie	88 614 256	71,7	28,3

Source : Karingi, Lang, Oulmane, Perez, Sadni Jallab et Ben Hammouda 2005 ; nos calculs