Une question de volonté politique

Comment l'Union Européenne peut préserver l'accès au marché pour les pays ACP en l'absence des Accords de Partenariat Economique

La Commission européenne a menacé 76 des pays les plus pauvres au monde de réduire leur accès au marché de l'UE - s'ils ne signent pas les nouveaux accords commerciaux appelés Accords de partenariat économique, d'ici fin 2007, date d'expiration de leurs préférences actuellement en matière d'accès au marché. Toutefois, ces menaces ne sont pas justifiées : si les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ne sont pas prêts à signer d'ici la fin de l'année, l'Union européenne pourrait continuer à leur accorder un haut niveau d'accès au marché, au moyen du régime SGP-Plus, sans violer les règles de l'organisation mondiale du commerce. Ce niveau d'accès au marché serait également compatible avec leurs besoins en matière de développement

« Pas d'APE et pas d'OMC, c'est un vide grave. »

Peter Mandelson, Commissaire européen au commerce

« Nous ne devrions pas nous faire d'illusions. C'est une date butoir réelle. »

- David O'Sullivan, Directeur général de DG Commerce, Commission européenne

« Nous ne nous précipiterons pas pour conclure des négociations en raison de la date butoir et au risque de nous retrouver finalement avec un mauvais APE. Ce serait catastrophique. »

- Hans Joachim Keil, Négociateur en chef du Pacifique

« Ceci revient à un chantage. L'UE s'est engagée à veiller à ce que des alternatives aux APE soient débattues et à ce qu'aucun pays ne soit contraint à signer. Toutefois, ils utilisent à présent la date butoir imminente pour forcer les pays à entrer dans des accords qui pourraient être économiquement désastreux.'

Bibiane Mbaye, ENDA (Environnement, Développement, Action dans le Tiers Monde)

Le SGP+ réduirait la pression[1]

Les 76 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui négocient actuellement un « Accord de partenariat économique »[2] avec l'Union européenne (UE) sont actuellement soumis à des pressions considérables. Le système actuel de Préférences de Cotonou, qui offre aux exportateurs ACP un accès préférentiel au marché de l'UE, arrive à expiration en fin 2007.

Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, l'UE est juridiquement tenue de ne laisser aucun pays ACP voir sa situation empirer, après l'expiration des Préférences de Cotonou, tout en restant compatible avec les règles de l'OMC.[3] Toutefois, la Commission européenne ne semble pas prendre les mesures nécessaires pour garantir ces assurances légales. La Commission soutient qu'il n'y a qu'un seul moyen de remplir cette obligation : un accord de libre-échange.

La Commission européenne a déclaré que si les six régions en négociation ne signent pas les APE d'ici fin décembre 2007, elle ne poursuivrait pas l'octroi des Préférences au titre de Cotonou. Par contre, dès le 1er janvier 2008, les pays les moins avancés (PMA) auront à compter sur l'initiative Tout sauf les armes, qui fournit un accès en franchise de droits de douane et sans quota. Tous les autres auraient à compter sur le Système généralisé de préférences (SGP) normal, que l'UE prévoit pour tous les pays en développement. Ceci n'est pas une option viable. Le SGP offre des préférences bien inférieures à celles de Cotonou et pourrait être désastreux pour les secteurs d'exportation des pays ACP.[4]

Toutefois, les propositions actuelles d'Accords de Partenariat Economique de la Commission européenne constituent une menace sérieuse pour les économies ACP. Les enjeux sont très élevés. L'UE est le premier partenaire commercial de la plupart des pays ACP. En tant qu'économie industrialisée avancée, elle est aussi un des concurrents les plus puissants à travers le monde. S'il est possible de concevoir des relations économiques qui profitent aux pays ACP, des différences importantes subsistent entre les ACP et l'UE. Les propositions actuelles de la Commission européenne risquent de compromettre le développement.

Avec l'approche de la date butoir, les exportateurs commencent à s'inquiéter de la perspective d'être confrontés à des droits tarifaires élevés à l'entrée dans le marché européen. L'UE semble « avoir les yeux rivés sur l'horloge », espérant qu'avec la montée de la pression, les ACP n'auront d'autre option que d'accepter leurs propositions. La Commission européenne a refusé d'accepter nombre d'offres constructives posées sur la table par les pays ACP et a omis de répondre à d'autres demandes ou a tardé à le faire.

Les pressions en vue de la conclusion d'APE en décembre, probablement aux conditions de l'UE, signifieraient l'abandon par les ACP de leurs propositions de développement. Un APE signé dans de telles conditions serait une injustice pour des millions de personnes dont l'avenir dépend de ces négociations. Les dirigeants des ACP et de l'UE ont l'obligation juridique et morale de négocier un accord réellement en faveur du développement.

Le choix proposé par la Commission européenne entre un APE et le SGP standard est un choix fallacieux. La Commission peut, au minimum, offrir un système de préférences SGP+, qui assurerait à tous les pays ACP un niveau élevé d'accès aux marchés pour leurs exportations, au-delà de l'expiration des Préférences de Cotonou, en ayant recours au régime de préférences SGP+. Ceci serait compatible avec les règles de l'OMC. Avec une volonté politique suffisante, l'UE pourrait permettre aux pays ACP de bénéficier du SGP+ en 2007. La Commission européenne et les Etats Membres de l'UE devraient immédiatement ouvrir de tels axes pour les pays ACP, afin que les négociateurs puissent avoir l'assurance que les échanges commerciaux actuels ne seraient pas perturbés après fin 2007.

Les pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique demandent un changement d'approche, davantage de temps et un régime de transition

« En Afrique de l'Ouest, nous n'avons pas fait d'études d'impact, donc nous ne pouvons pas signer d'accord. Aucun gouvernement qui se respecte ne peut le faire. Nous pouvons continuer à discuter, mais nous ne pouvons pas signer. On ne peut nous forcer à signer un accord qui est contraire aux intérêts des populations. »

Mamadou Diop, Ministre du commerce du Sénégal, octobre 2006

Le processus des négociations APE laisse beaucoup à désirer.

Selon le Réexamen continental des négociations APE des pays africains, les négociations APE se déroulent « derrière des portes closes » et avec un « manque alarmant de transparence ». Par-dessus tout, des divergences fondamentales persistent entre les parties à la négociation, en raison essentiellement de « l'intransigeance de l'UE ou de la non acceptation par l'UE de la dimension développement au cœur des négociations. » Dans un communiqué où ils ne mâchent pas leurs mots, les Chefs d'État africains ont demandé à la « Commission européenne, dans l'esprit de partenariat, de faire preuve de flexibilité et de répondre de manière positive et adéquate aux préoccupations clés de l'Afrique. »[5]

Les problèmes de négociation sont aggravés par des contraintes de capacité sévères. Selon le rapport, « il y a un clair manque de capacité à préparer et à conduire les négociations à tous les niveaux » de même qu'un manque de capacité « à mettre en œuvre les APE convenus. » L'absence d'informations objectives sur lesquelles développer des positions de négociation est une source de préoccupation particulière pour les négociateurs : « Toutes les régions ont formulé des préoccupations importantes en ce qui concerne l'absence d'analyse d'impact dans des secteurs ou sous-secteurs particuliers (par exemple l'agriculture, le tourisme). »[6]

Dans de nombreuses régions ACP, des discussions détaillées sur le contenu viennent juste de commencer et des divergences importantes subsistent entre les deux parties. En raison de ces contraintes, les huit mois restants en 2007 sont manifestement insuffisants pour prendre en compte les nombreuses

préoccupations justifiées des négociateurs ACP. Même pour ne conclure que les sections relatives au commerce des marchandises dans un accord, (un APE-léger), de nombreuses questions complexes doivent être convenues par toutes les parties : l'Accord d'association UE-Chili compte plus de 1.400 pages et la majeure partie du texte concerne le commerce des marchandises.[7]

Le risque couru dans la précipitation pour conclure les négociations, afin de respecter la date butoir de décembre 2007, est reconnu par les négociateurs de toutes les régions ACP. Dans une lettre adressée le 21 décembre 2006 au Commissaire européen Mandelson, Joachim Keil, négociateur en chef du Pacifique et Vice Ministre du commerce, de l'industrie et du travail de Samoa, a qualifié la perspective de la conclusion des négociations APE d'ici fin 2007 d'« assez peu encourageante » et a mis l'accent sur le fait que le Pacifique « ne se précipiterait pas pour conclure les négociations en raison de la date butoir, en risquant de se retrouver avec un mauvais APE. Ce serait désastreux. »[8]

Les pays ACP ont demandé à l'UE de garantir qu'un régime « transitoire » sera mis en place pour veiller à ce que les pays ACP ne voient pas leur situation « empirer », si un ape n'est pas signé en 2007. Les négociateurs de l'Afrique de l'Ouest ont demandé de manière formelle une prorogation de trois ans de la date butoir de la négociation.[9] La Commission européenne continue de soutenir que la signature d'un APE est le seul moyen de garantir que les exportations ACP ne seront pas perturbées après 2007.

Accords de partenariat économique : Des enjeux très élevés

De notre point de vue, il y a une contradiction certaine entre la trop grande focalisation sur la libéralisation des échanges et l'argument de l'UE selon lequel les APE sont plutôt des instruments pour le développement que pour l'ouverture forcée des marchés régionaux. Une de nos préoccupations est que les APE ne devoir pas devenir des instruments d'oppression.

Billie Miller, Présidente du Comité ministériel du commerce ACP et Ministre des Affaires étrangères et du commerce extérieur de la Barbade[10], juin 2006

Aux fins des règles de l'Organisation mondiale du commerce, les pays ACP s'engageant dans des accords de libre-échange avec l'UE auraient à libéraliser complètement « l'essentiel » de leurs échanges commerciaux avec l'UE dans un délai « raisonnable ». Dans les négociations APE, la Commission européenne a interprété cette règle comme signifiant que les pays ACP doivent libéraliser 80% de leurs échanges avec l'UE, dans un délai de 10 ans, avec une prorogation possible pouvant aller jusqu'à 20 ans pour certains produits sensibles.[11]

Les pays ACP sont, à juste titre, préoccupés par le fait qu'un tel niveau d'ouverture des marchés puisse avoir un impact négatif significatif sur les moyens d'existence dans les zones rurales, sur les industries actuelles et futures et sur les recettes publiques. Ils ont également fait part de leurs préoccupations concernant les pressions actuelles visant à introduire des questions autres que le commerce des marchandises dans les négociations, alors même qu'ils ont répété à maintes reprises qu'ils n'étaient pas prêts à les négocier, ne serait-ce qu'en raison de leur capacité limitée. Nombre d'entre eux craignent que de nouvelles règles sur ces questions, notamment sur la libéralisation des services, l'investissement, la concurrence, la passation de marchés publics et les droits de propriété intellectuelle, ne favorisent les investisseurs et les fournisseurs européens, au détriment de leurs homologues ACP, tout en privant les gouvernements dans les ACP de la capacité de promouvoir les entreprises et les investisseurs nationaux.

Les mêmes préoccupations ont incité de nombreuses et diverses parties prenantes, notamment des organisations de la société civile, le secteur privé et des organisations paysannes à lancer une campagne contre les APE sous leur forme actuelle.

Les résultats des études d'évaluation d'impact donnent à réfléchir. Des études menées à l'intention du Ministère du commerce du Kenya, du Fonds monétaire international (FMI) et de la Commission européenne indiquent que le Kenya pourrait perdre jusqu'à 65% de son industrie, 12% de ses recettes publiques et des millions de moyens d'existence dans les zones rurales (voir encadré). Pour éviter tout impact négatif d'un APE, le Kenya aurait à exclure *plus de 50%* de ses échanges de la libéralisation avec l'UE.

Pour le Pacifique, la signature d'un APE avec l'UE déclencherait des négociations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande qui exigeront de lui un traitement au moins aussi favorable. La perspective d'un accord de libre-échange avec les deux voisins industrialisés du Pacifique a conduit l'ex-négociateur en chef, le sénateur

Kaliopate Tavola, de Fidji, à affirmer : « Nous serons confrontés à la désindustrialisation et à la perte d'emplois. »[12]

Encadré 1 : Kenya et APE : Résultats des évaluations d'Impact

Industries

65% des industries du Kenya sont vulnérables à la concurrence déloyale avec l'UE, selon l'analyse menée pour le Ministère du commerce kenyan.[13] Les entreprises vulnérables comprennent celles de transformation des aliments, les industries textiles, de papier et les imprimeries. Ces entreprises emploient plus de 100.000 personnes.

La consolidation des tarifs industriels à zéro éliminerait également la possibilité pour le Kenya de suivre la voie tracée par l'Asie de l'Est et à recourir à la politique tarifaire afin de promouvoir le développement industriel, entravant la capacité du Kenya à transformer son secteur industriel.

Agriculture

Les secteurs de denrées alimentaires telles que le blé, le riz, le sucre, les produits laitiers, la viande et ses produits dérivées auraient à lutter pour soutenir la concurrence s'ils étaient totalement ouverts à la concurrence avec l'UE, particulièrement, du fait que nombre des exportations de l'UE sont fortement subventionnées. L'impact sur les zones rurales, où réside la grande majorité des populations pauvres, serait substantiel. Dans le secteur laitier, plus de 625.000 personnes sont directement employées et on estime à 3 millions les personnes indirectement tributaires du secteur.[14]

Recettes publiques

Il pourrait y avoir des pertes de 8% à 12% des recettes publiques à la suite de la mise en oeuvre d'un APE, selon les études d'évaluation d'impact menées par le FMI et la Commission européenne.[15] Ceci est supérieur aux dépenses annuelles du Gouvernement kenyan sur la santé.[16]

Le SGP-standard n'est pas une option pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

L'offre de SGP-standard faite par la Commission européenne aux pays ACP, s'ils ne respectent pas la date butoir de décembre, n'est pas une option. Le passage à des droits tarifaires du SGP standard aurait un coût très élevé et les pays ACP ont de bonnes raisons de s'en inquiéter.

La Commission européenne a fait ses propres calculs de ces coûts : « Pour la région de l'Afrique de l'Ouest, par exemple, il pourrait y avoir des pertes de plus d'un milliard d'euros dans les échanges commerciaux, car le droit tarifaire moyen à verser dans le cadre du SGP est en moyenne de 20%. 36% des exportations en provenance de la Côte d'Ivoire (700 millions d'euros) se verraient imposer un droit tarifaire de 27%, contre 0% dans l'Accord de Cotonou et des APE ; pour le Ghana, ce serait sur 25% des exportations (240 millions d'euros). Pour l'Afrique centrale, il pourrait y avoir une perte d'environ 360 millions d'euros en exportations. » [Sic].[17]

Les coûts élevés des tarifs du SGP standard seraient supportés par quelques secteurs d'exportation. Au Ghana et en Côte d'Ivoire, plus des deux tiers des

coûts de la perturbation des échanges dans le cadre du SGP standard, seraient supportés par les secteurs de l'horticulture, de la pêche et du bois. Au Kenya, un passage à des tarifs SGP standard toucherait presque exclusivement les exportateurs de produits horticoles et halieutiques. Dans le Pacifique, où le thon est une des plus grandes ressources communes de la région, l'industrie naissante de mise en conserve et de transformation est tributaire de l'accès au marché européen en franchise de droits de douane. Un passage aux tarifs beaucoup plus élevés est susceptible d'avoir des effets désastreux, contraignant des pays tels que la Papouasie Nouvelle-Guinée à renoncer à toute « valeur ajoutée » et à « louer » leurs océans aux pêcheurs étrangers, y compris aux bateaux de pêche européens.[18]

Toutefois, précisément parce que l'impact tombe sur des secteurs particuliers, il est plus facile de trouver des solutions. Le SGP+ est une voie évidente, car elle offre aux pays ACP un accès au marché européen en franchise de droits de douane à tous les secteurs d'exportation majeurs, y compris ceux de l'horticulture, du bois et du poisson

Encadré 2 : Le GSP+ est une option viable pour le secteur horticole du Kenya

Au Kenya, les exportateurs de fleurs sont particulièrement vulnérables au passage à des tarifs SGP standard. 98% de leurs exportations sont destinées au marché de l'UE. Avec les tarifs du SGP standard élevés, les entreprises d'exportation seraient contraintes de fermer ou de se délocaliser, car elles se verraient imposer des tarifs plus élevés que la plupart de leurs concurrents. La Colombie, le Guatemala et l'Equateur bénéficient d'un accès en franchise de droit de douane au marché de l'UE au titre du régime SGP + ; la Tanzanie, la Zambie et l'Ethiopie peuvent prétendre à l'initiative Tout sauf les armes ; et l'Espagne et l'Italie sont membres de l'UE. Les seuls concurrents avec lesquels le Kenya exporterait sur une base comparable, dans le cadre du SGP, seraient le Zimbabwé, la Chine et l'Inde.

La solution évidente pour le secteur horticole kenyan est que le Kenya adhère au régime SGP+, qui fournirait un accès en franchise de droits de douane au marché de l'UE à tous les produits horticoles.[19]

Les Pays les Moins Avancés (PMA) ne sont pas tirés d'affaires

Les 39 PMA non plus ne sont pas tirés d'affaires. Bien qu'ils puissent prétendre à l'initiative Tout sauf les armes, l'incapacité de l'UE à fournir aux autres pays ACP une option alternative viable contraint les PMA à prendre une décision difficile. L'intransigeance de l'UE est en train de contraindre les PMA à choisir soit de renoncer à l'intégration régionale, soit d'accepter un accord commercial réciproque avec l'UE.

Par exemple, en Afrique de l'Est, si des pays en développement tels que le Kenya devaient signer un APE bilatéral, des PMA tels que la Zambie seraient contraints à envisager de quitter la zone de libre-échange du Marché commun de l'Afrique orientale et australe - COMESA. S'ils restaient dans les blocs régionaux, leur appartenance à ces blocs les exposerait aux conséquences négatives de la libéralisation réciproque dans le cadre d'un APE. S'ils choisissent de quitter le bloc régional, ceci compromettrait les avantages réels de l'intégration régionale

sur lesquels ils pourraient s'appuyer pour améliorer leur capacité productive et pour exporter vers l'UE.

C'est un choix que les pays les plus pauvres du monde ne devraient jamais être forcés de faire.

Valeur du SGP+: Empêcher la perturbation des échanges commerciaux

En ayant recours au SGP+, l'UE pourrait aisément offrir encore à tous les pays ACP un bon accès aux marchés pour leurs exportations pendant une bonne partie de 2008, à des niveaux très similaires à l'accès offert dans le cadre de l'Accord de Cotonou, tout en restant compatible avec les règles de l'OMC.

Le programme SGP+ ou « Arrangement incitatif spécial pour le développement durable et la bonne gouvernance » fournit un accès préférentiel nettement supérieur à celui prévu par le SGP aux pays qui mettent en œuvre certaines normes internationales en matière de droits humains, de protection de l'environnement, de lutte contre les stupéfiants et de bonne gouvernance.[20] Quinze pays en développement, essentiellement en Amérique latine, bénéficient actuellement d'un accès préférentiel au marché européen dans le cadre de ce programme.[21]

Actuellement, les exportations des pays ACP vers l'UE sont régies par les Préférences de Cotonou et par des Protocoles distincts sur les produits de base, notamment le sucre, la banane, le bœuf et le veau et le rhum. Le SGP+ fournirait un très haut niveau de couverture pour les exportations ACP qui utilisent actuellement les Préférences de Cotonou. Dans 88% des cas où le SGP standard applique des tarifs plus élevés que ceux de Cotonou, l'accès en franchise de droits de douane est prévu au titre du SGP+. En effet, chaque exportation ACP qui serait soumis à une hausse de tarif de 20% ou plus de son droit *ad valorem,* au titre du SGP standard, bénéficierait d'un traitement en franchise de droits de douane au titre du SGP+. Dans la majeure partie des cas où le SGP+ n'est pas en franchise de droits de douane, il offre le même niveau d'accès que dans le cadre de l'Accord de Cotonou.[22]

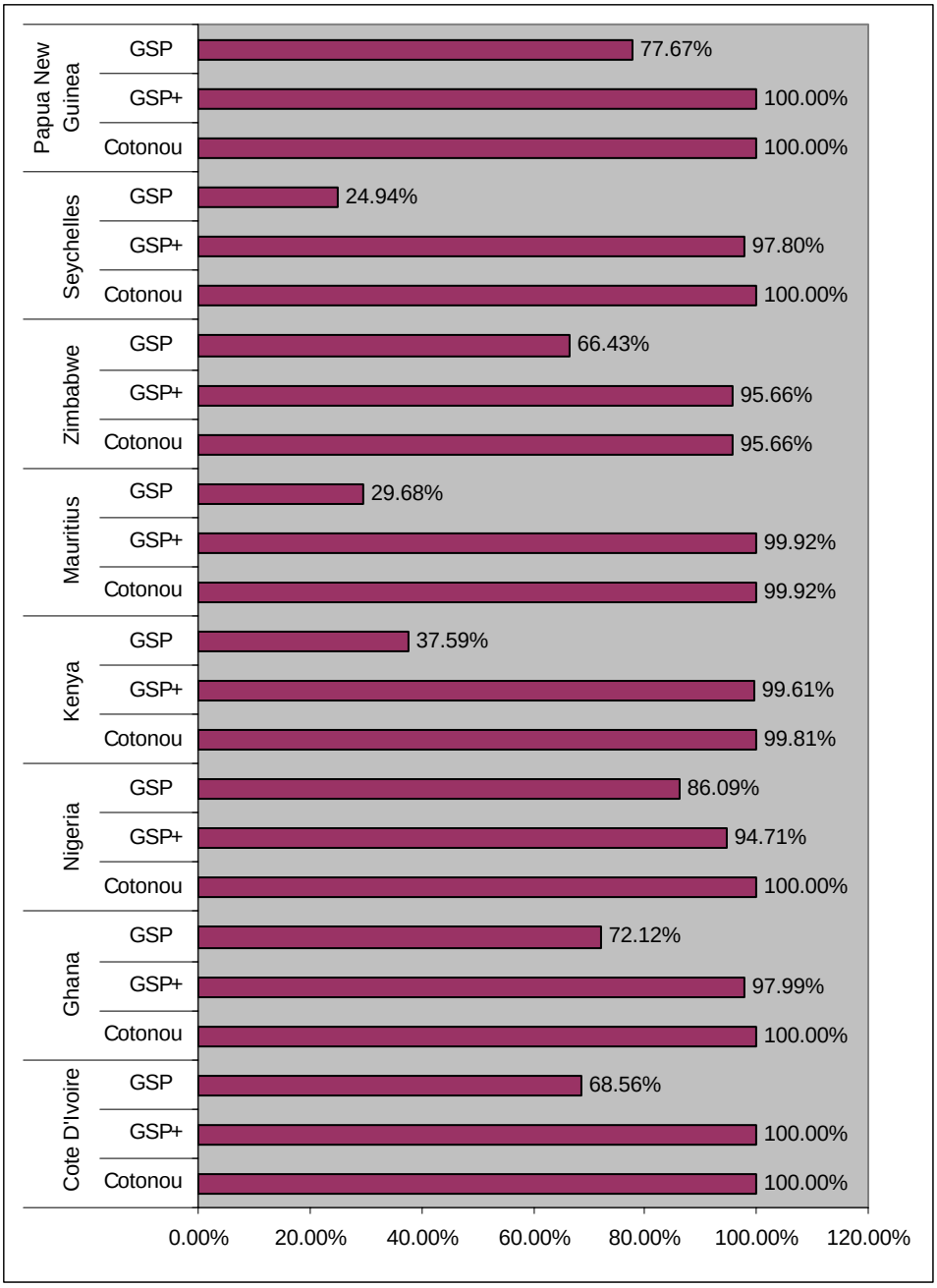
La pertinence du SGP+ ne peut être analysée que par l'examen détaillé, par pays, de chaque produit d'exportation. Cette étude a analysé en détail les produits ciblés par le SGP+ pour tous les pays en développement des blocs en négociation, de l'Afrique orientale et australe, de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ainsi que la Papouasie Nouvelle-Guinée – la plus grande économie de la région Pacifique.

L'analyse détaillée du SGP+ pour ces pays montre que le SGP+ fournirait un niveau de couverture très élevé pour les exportations actuelles. Le régime du SGP+ ne cible ni le sucre, ni la banane (ceux-ci sont exportés au titre des Protocoles sur les produits de base), mais pour toutes les autres exportations, en cours, de ces pays, le SGP+ prévoirait un accès en franchise de droits de douane au marché de l'UE à un niveau similaire à celui prévu au titre de Cotonou (voir figure 1). Le Kenya, par exemple, bénéficierait d'un accès en franchise de droits de douane et sans quota pour 99,6% de ses exportations courantes (à l'exception

du sucre et de la banane) au titre du SGP+, contre seulement 37,6% au titre du régime SGP standard.

De manière plus significative, les secteurs d'exportation clés de l'horticulture, de la pêche et du bois, secteurs qui intéressent particulièrement nombre de pays ACP, bénéficieraient d'un accès en franchise de droits de douane au marché de l'UE, au titre du SGP+. Admettre les pays ACP dans le SGP+ en 2007, garantirait aux exportateurs et aux investisseurs, dans ces secteurs clés d'exportation, la certitude dont ils ont besoin pour la poursuite de leurs exportations. Ceci soulagerait les négociations APE de la pression excessive et inutile concernant le temps et permettrait aux pays ACP de poursuivre les négociations au-delà de 2007, sans ou avec des interruptions négligeables des échanges commerciaux en cours.

Figure 1: Comparaison de Cotonou, du GSP et du GSP+: Valeur des échanges commerciaux qui bénéficieraient d'un accès en franchise de droits au titre de chaque régime (sur la base des exportations de 2005) – à l'exception de la banane et du sucre



Source: Calculs des auteurs, sur la base de l'analyse des maxima de 95% des exportations de 2005 par valeur, pour chaque pays. Les donnés sur les tarifs et les flux d'échanges sont disponibles à www.MacMap.org et www.TradeMap.org

Rendre le SGP+ encore plus efficace

Il faut le reconnaître, le SGP+ a un certain nombre de limitations cruciales, notamment la portée du champ d'application et les règles d'origine. Ces problèmes peuvent toutefois être pris en compte avec la volonté politique requise.

Quelques exportations courantes se verraient appliquer, au titre du SGP+, un traitement moins favorable que dans le cadre de Cotonou, avec des tarifs plus élevés que les tarifs actuels. Pour la majeure partie de ces produits, la hausse du tarif est très faible, mais quelques produits tels que les oranges fruits frais, subiraient une hausse des tarifs de près de 16% (voir tableau 1).

Tableau 1 : Exportations courantes qui se verraient appliquer des tarifs non nuls au titre du SGP+

Pays	Produits qui se verraient appliquer des tarifs non nuls au titre du SGP+
Kenya	Les crevettes congelées (tarif SGP+ 3,6%) se verraient appliquer des tarifs plus élevés au titre du SGP+ qu'au titre de Cotonou. En 2005, les exportations kenyanes de ce produit comptaient pour 0,2% des exportations totales vers l'UE. Les exportations de maïs doux continueraient de se voir appliquer des tarifs de 9,4€/100 kg nets au titre du SGP+, comme c'était le cas au titre de Cotonou. En 2005, les exportations du Kenya comptaient pour 0,2% des exportations totales vers l'UE. Toutes les autres exportations courantes entreraient en franchise de droits de douane (à l'exception du sucre et de la banane).
Zimbabwé	La seule exportation autre que le sucre à laquelle est appliqué un tarif plus élevé au titre du SGP+ par rapport à Cotonou c'est l'orange fruit (supérieur d'environ 16%). En 2005, les exportations d'oranges fruits frais du Zimbabwé comptaient pour 4% des exportations totales vers l'UE. Toutes les autres exportations courantes entreraient en franchise de droits (à l'exception du sucre et de la banane).
Maurice	Seules les exportations de son se verraient appliquer un tarif plus élevé au titre du SGP+ (49,5%), toutefois un quota tarifaire en franchise de droits de douane est disponible au titre du SGP. Ces exportations comptaient pour 0,06% des exportations vers l'UE, en 2005. Toutes les autres exportations courantes entreraient en franchise de droits (à l'exception du sucre et de la banane).
Seychelles	Seules les crevettes congelées se verraient appliquer un tarif plus élevé au titre du SGP+ qu'au titre de Cotonou (supérieur de 3,6%). En 2005, les exportations de crevettes congelées des Seychelles comptaient pour 2,2% des exportations totales vers l'UE. Toutes les autres exportations courantes entreraient en franchise de droits de douane (à l'exception du sucre et de la banane).
Ghana	Le manioc et les autres tubercules, qui bénéficient actuellement d'un accès en franchise de droits, se verraient appliquer un tarif plus élevé au titre du SGP+ (hors contingent 114.37 $américain/tonne en contingent 6%). L'aluminium non ouvré se verrait appliquer un tarif plus élevé de 6% au titre du SGP+. En 2005, les exportations ghanéennes de ces produits comptaient pour 2.0% des exportations totales vers l'UE. Toutes les autres exportations courantes entreraient en franchise de droits de douane (à l'exception du sucre et de la banane).

11 **Une question de volonté politique : Comment l'Union Européenne peut préserver l'accès au marché pour les pays ACP en l'absence des APE,** Document d'information, avril 2007

Côte d'Ivoire	Toutes les exportations courantes entreraient en franchise de droits de douane (à l'exception du sucre et de la banane).
Nigeria (exportations autres que pétrole)	Seules les cuirs ou les peaux de chèvre et de mouton se verraient appliquer un tarif plus élevé au titre du SGP+ (2% de plus que Cotonou). En 2005, les exportations nigérianes de ces produits comptaient pour 5,3% des exportations autres que le pétrole vers l'UE. Toutes les autres exportations courantes entreraient en franchise de droits (à l'exception du sucre et de la banane).
Papouasie Nouvelle-Guinée	Toutes les exportations courantes entreraient en franchise de droits de douane (à l'exception du sucre et de la banane).

Source: Calculs des auteurs, sur la base de l'analyse des maxima de 95% des exportations de 2005 par valeur, pour chaque pays. Les donnés sur les tarifs et les flux d'échanges sont disponibles à www.MacMap.org et www.TradeMap.org

Le SGP+ pourrait être assez facilement élargi pour cibler ces produits exclus. Des craintes ont été formulées concernant le fait que l'élargissement du régime SGP+ permettrait à des concurrents non-ACP, ayant des produits similaires, de bénéficier de la même couverture et pourrait donc entraîner l'érosion des préférences. Toutefois, dans la pratique, si le SGP+ était élargi pour couvrir ces produits (à l'exception des exportations ciblées par les Protocoles sur les produits de base), l'érosion des préférences ne surviendrait que pour deux produits : le raisin de table frais et les peaux de mouton ou d'agneau. Du fait que ces produits sont d'une importance économique très limitée pour les pays ACP, il y aurait une érosion minimale des préférences résultant de l'élargissement du régime SGP+.[23]

Protocoles sur les produits de base et date butoir de 2007

Le SGP+ ne couvre pas les exportations ACP qui utilisent les Protocoles des produits de base – à savoir le sucre, la banane, le bœuf, le veau et le rhum. Les implications de l'expiration de la dérogation de 2007 pour le sucre et la banane, qui sont exportés par les pays analysés dans ce document d'information, sont examinées ci-dessous.[24]

Les exportations de sucre sont d'une importance cruciale pour nombre de pays ACP. Dans les blocs de la CEDEAO et de l'Afrique de l'Est et du Sud, le sucre présente un intérêt particulier pour l'île Maurice, car il compte pour 30% des exportations vers l'UE. Les exportations de sucre sont régies par le Protocole sur le sucre, qui est techniquement distinct de l'Accord de Cotonou. Les exportations de sucre en provenance des pays ACP ne seront pas affectées par l'expiration des préférences de Cotonou en fin 2007. Au titre du Protocole sur le sucre, la Commission européenne s'est engagée à acheter du sucre venant des ACP à des prix garantis « pour une période indéfinie ». La Commission européenne a l'obligation de donner un préavis d'au moins deux années à tout pays dont elle souhaite modifier ou retirer l'accès préférentiel. Les exportations de sucre en provenance des pays ACP sont actuellement affectées de manière négative par les réformes du sucre en cours dans l'UE, mais ces réformes se poursuivront, nonobstant l'expiration des préférences ou le résultat des négociations des APE.[25]

La banane est un autre produit ayant une importance majeure pour les pays ACP. Dans l'échantillon de pays analysés dans ce document d'information, la banane n'est un produit d'exportation significatif que pour la Côte d'Ivoire, mais prend une importance considérable pour les Caraïbes, en particulier dans les Iles du Vent. La banane compte pour 88% des exportations agricoles totales en direction de l'UE pour Sainte Lucie, contre 73% pour la Dominique.[26] Les exportations ACP de banane sont couvertes par le Protocole de la banane, aux fins duquel 14 pays ACP peuvent prétendre à un accès préférentiel en franchise de droits de douane au marché européen pour 775.000 tonnes en exportation de banane.[27] A la suite de contestations à l'OMC, l'UE a une dérogation temporaire pour son Protocole de la banane, en annexe à la dérogation de l'Accord de Cotonou, mais celle-ci expire également fin 2007 et est actuellement contestée.[28]

La banane n'est pas couverte par le régime SGP+. Les exportations de banane en provenance des PMA seront couvertes par l'initiative Tout sauf les armes, mais la majeure partie des pays ACP, exportateurs de banane, ne sont pas classés PMA. L'extension du régime SGP+ pour y inclure la banane entraînerait une érosion significative des préférences, car les grands pays concurrents tels que l'Equateur peuvent prétendre au SGP+.

Alors que le SGP+ ne serait donc pas une solution pour les exportateurs de banane ACP, un APE ne serait pas une formule magique non plus. Les réformes en cours sur les prix dans le marché européen sapent déjà la compétitivité de nombre de pays exportateurs ACP, notamment le Surinam, Belize et les Iles du Vent. Au titre d'un APE, l'UE pourrait accorder aux exportateurs ACP des préférences en franchise de droits de douane et sans quota, mais ceci ne résoudra pas les problèmes sous-jacents rencontrés par le secteur car les réformes sur les prix doivent se poursuivre, indépendamment du résultat des négociations APE. Le Conseil des ministres ACP a demandé à l'UE la garantie d'un prix rémunérateur pour la banane sur le marché européen. Toutefois, l'UE n'a fait aucune promesse, promettant plutôt un soutien aux pays exportateurs ACP pour qu'ils diversifient leurs exportations et détournent leurs économies de la production de produits de base. Le soutien aux pays ACP exportateurs de banane est un défi à long terme et va bien au-delà des négociations APE.[29]

Tels sont les grands problèmes pour la solution desquels, la Commission européenne doit assurer un leadership éclairé, au lieu de se cacher derrière la solution d'un APE.

Eviter la perturbation des échanges commerciaux – Amélioration des règles d'origine

Tous les régimes qui entrent dans le cadre du SGP+, y compris l'initiative Tout sauf les armes, ont des règles d'origine plus strictes que celles de l'Accord de Cotonou. Toutefois, l'analyse des exportations courantes montre que la vaste majorité ne serait pas affectée par les règles d'origine plus strictes. Quelques modifications des règles d'origine du SGP+ garantiraient que les exportations

vers l'UE ne seraient pas affectées par l'expiration des Préférences au titre de Cotonou.

L'UE a recours aux règles d'origine pour faire une différenciation entre les importations et pour identifier celles qui sont éligibles pour bénéficier de préférences. De nombreux régimes préférentiels, notamment l'Accord de Cotonou ont été critiqués pour leurs règles d'origine trop strictes qui empêchent les pays en développement de recourir aux préférences, en particulier pour améliorer leurs exportations.[30] En conséquence, les pays bénéficiaires de préférences se trouvent acculés, ayant comme seule possibilité l'exportation de matières premières ou de produits qui ont subi de très faibles niveaux de transformation. Ceci est assurément le cas pour les pays ACP qui, en dépit des préférences au titre de Cotonou, continuent d'exporter essentiellement des produits bruts vers le marché européen.

Encadré 3 : Comparaison des règles d'origine au titre de Cotonou et du SGP+ : Différences majeures

Cumul

L'Accord de Cotonou prévoit le « cumul total » à travers les pays ACP, mais les régimes SGP (qui comprennent les régimes Tout sauf les armes et le SGP+), ne permet qu'un « cumul bilatéral » entre l'UE et le pays bénéficiaire. Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, les exportateurs peuvent utiliser des matériaux, en provenance de leur région ou des autres pays ACP, pour tout produit exporté vers l'UE. Dans le cadre des régimes SGP+ et Tout sauf les armes, ils seraient confrontés à des restrictions plus importantes sur le niveau de transformation que ces intrants auraient à subir pour pouvoir prétendre à un accès préférentiel. Pour certains groupements régionaux, les régimes SGP font des exceptions pour le « cumul régional », en assouplissant les règles pour les intrants provenant de pays voisins. Il n'y a, pour le moment, que trois groupes régionaux qui bénéficient du cumul régional ; aucun d'entre eux ne compte un pays ACP parmi ses membres.[31] Toutefois les pays ACP pourraient faire une demande d'exception.

Tolérance minimale

La règle de la tolérance minimale au titre du SGP+ est de 10%, ce qui est inférieur au niveau de Cotonou, qui est de 15%. Le durcissement de cette règle aurait un impact similaire sur les exportateurs car il réduit la quantité d'intrants, en provenance de pays tierces parties, qu'ils peuvent utiliser sans les transformer de manière significative pour l'exportation.

Source: Adapté de 'Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything But Arms', Paul Breton, Banque Mondiale, 2003.

La différence la plus significative entre les règles d'origine de Cotonou et du SGP+/Tout sauf les armes porte sur les exigences en matière de valeur ajoutée. Du fait, précisément, que les préférences courantes dont bénéficient les pays ACP les ont découragés de rehausser la plus-value de leurs exportations, presque aucun exportateur ACP n'a jamais eu recours aux règles en vigueur sur le « cumul » et la « tolérance minimale » au titre de l'accord de Cotonou pour exporter vers l'UE.

Les règles d'origine par produit sont également plus strictes au titre du SGP+ et de l'initiative Tout sauf les armes que dans le cadre de l'Accord de Cotonou, notamment pour la pêche et les textiles. L'analyse initiale des exportations de

produits halieutiques du Sénégal, qui comptent pour 70% des exportations vers l'UE et le Pacifique, où ces exportations dominent largement les échanges avec l'UE, suggère qu'un passage aux règles d'origine des régimes Tout sauf les armes et SGP+ n'affecterait pas de manière significative la majeure partie des exportations halieutiques courantes.[32] Une analyse au cas par cas des entreprises exportatrices des ACP est toutefois nécessaire et quelques amendements mineurs doivent être faits pour garantir que les exportations courantes ne seront pas interrompues.

Tableau 2 : Comparaison des règles d'origine pour les exportations de poissons au titre des régimes Tout sauf les armes / SGP+ et Cotonou

Règle ou Procédure	SGP (y compris SGP 'standard', SGP Plus Tout sauf les armes)	Cotonou
Origine	Le poisson doit être « entièrement obtenu ». Ceci s'applique si le poisson est capturé *n'importe où* « par des navires admissibles » S'il est capturé dans des eaux territoriales (zone de 12 miles), l'origine est automatique, indépendamment du navire à bord duquel il a été pris.	Mêmes spécifications que pour le SGP.
Bâtiments admissibles	Le bâtiment doit être immatriculé (ou enregistré) dans le pays bénéficiaire ou un pays de l'UE, et battre pavillon de ce pays. Le bâtiment doit appartenir à 50% au moins à des nationaux du pays bénéficiaire ou d'un pays de l'UE *ou* la société a un siège dans ce pays, avec des nationaux à la présidence du Conseil d'administration et formant la majorité des membres et au moins 50% du capital de la société est détenu par l'État bénéficiaire ou par l'UE. Remplir les prescriptions en matière d'équipage.	Le bâtiment doit être immatriculé (ou enregistré) par un pays de l'UE, ACP ou OCT[33] et battre pavillon de ce pays. Le bâtiment doit appartenir à 50% au moins à des nationaux de l'UE, des pays ACP et/ou OCT ; *ou* la société a son siège dans un pays de l'UE, des ACP et/ou OCT ; avec des nationaux à la présidence du Conseil d'administration et formant la majorité des membres du conseil et au moins 50% du capital de la société est détenu dans un de ces pays. Remplir les prescriptions en matière d'équipage.
Prescriptions en matière d'équipage	Au moins 50% de l'équipage (y compris le Commandant et les officiers) est constitué de nationaux du pays bénéficiaire ou de l'UE.	Au moins 50% de l'équipage (y compris le Commandant et les officiers) sont des nationaux de l'UE, des ACP et/ou des OCT.
Bâtiments loués ou affrétés	Pas de spécifications.	Les mêmes exigences pour l'équipage. La flotte de l'UE doit avoir la possibilité de pêcher dans n'importe quel pays, mais n'a pas accepté. De même, doit être accepté par la commission des Douanes ACP-UE, y compris la preuve que l'Etat demandeur a une complète capacité de gestion nautique et commerciale.
Transformation du thon en conserve	Le poisson doit être « entièrement obtenu ».	Le poisson doit être 'entièrement obtenu'.
Dérogation	Les PMA peuvent faire une demande de dérogation temporaire au ROO et sous réserve de restrictions de quantité.	1) Dérogation automatique annuelle fixée à 8.000 mt pour le thon en conserve et à 2.000 mt pour les filets de thon. 2) Il est possible de faire une demande de dérogation spécifique.

Sources : Accord de Cotonou, Annexes 5 et 17 ; CE juillet 2005 ; entretiens avec des responsables des ACP et de l'UE. Liam Campling, Elizabeth Havice et Vina Ram-Bidesi (A paraître en 2007) 'Pacific Island Countries, "The Global Tuna Industry and the International Trade Regime - A Guidebook", Honiara: FFA.

Faire du SGP+ une réalité

Lorsqu'elle est interrogée sur le SGP+, la Commission européenne répond dédaigneusement, que « les non-PMA pourraient prétendre au SGP+ à compter du 1er janvier 2009 au plus tôt – s'ils ratifient les conventions internationales pertinentes ».[34] La Commission européenne donne l'impression que ce processus d'éligibilité est onéreux. Ceci est exagéré (voir Encadré 4).

Encadré 4 : Critères d'éligibilité au SGP+

Pour pouvoir prétendre au SGP+, un pays doit remplir deux critères :

Critère économique

(i) Etre un pays « vulnérable », défini en termes de diversification économique et de petite taille. Plus spécifiquement, il doit s'agir d'un pays : (a) qui n'est pas classé par la Banque mondiale comme un pays à revenu élevé pendant trois années consécutives et dont les cinq principales exportations vers l'UE, au titre du SGP, représentent en valeur plus de 75% de ses exportations totales couvertes par le SGP ; et (b) dont les exportations vers l'UE couvertes par le SGP représentent en valeur moins de 1% des importations totales au titre du SGP de l'UE.

Critère de gouvernance :

(ii) Doit faire preuve d'engagement dans les droits humains et les droits du travail et dans les principes de gouvernance, mesuré par la ratification et l'application, par le pays, de 27 Conventions internationales. De manière spécifique, un pays doit : (a) avoir ratifié et mis en œuvre de manière effective 16 conventions fondamentales sur les droits humains et les droits du travail ; et 7 (sur 11) conventions ayant trait à la bonne gouvernance et à la protection de l'environnement ; (b) s'être engagé à ratifié et à mettre en œuvre de manière effective le conventions internationales qu'il n'a pas encore ratifiées, en vertu de quoi toutes les 27 conventions sont ratifiées d'ici décembre 2008. (c) avoir pris l'engagement de maintenir la ratification des conventions et leurs mesures et législations de mise en œuvre et accepté la suivi et le réexamen régulier de la mise en œuvre, en conformité avec les dispositions en matière de mise en œuvre de la convention qu'il a ratifiée.

Source : Chapitre 1, article 9 de la Réglementation du Conseil européen (CE) N° 980/2005 (couvrant la période du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2008), 27 juin 2005, appliquant un système généralisé de préférences.

Pour pouvoir prétendre au SGP+, les pays doivent remplir des critères « économiques » et de « gouvernance ». Selon Stevens et Kennan (2005), tous les pays ACP remplissent les critères économiques de « vulnérabilité ». En ce qui concerne les critères de gouvernance, l'analyse des pays de l'Afrique orientale et australe, de la CEDEAO et du Pacifique menée pour ce rapport montre que ces pays ont ratifié presque toutes les conventions internationales requises (voir tableau 3). Par exemple, pour se mettre pleinement en conformité, les Seychelles, le Nigéria et la Côte d'Ivoire doivent simplement ratifier une convention, alors que le Kenya et l'Ile Maurice auraient à en ratifier trois.

L'UE prévoit de réexaminer, en 2008, l'accession au régime SGP+ actuel, pour une mise en œuvre le 1er janvier 2009. Toutefois, au vu des circonstances extraordinaires d'expiration de l'Accord de Cotonou, si les pays ACP souhaitent faire une demande d'adhésion au SGP+, les Etats membres de l'UE n'auront qu'à

donner à la Commission Européenne l'instruction d'accélérer le processus pour les pays ACP, afin de garantir que les pays éligibles ont la possibilité d'accéder au régime SGP+ en 2007, pour une entrée en vigueur le 1er janvier 2008.

Tableau 3 : Dans quelle mesure les pays analysés remplissent les critères SGP+ et de gouvernance

	Afrique de l'est/australe				Afrique de l'ouest			Pacifique
PARTIE A –Convention OIT / Droits humains et du travail fondamentaux des Nations Unies	**K**	**Z**	**M**	**S**	**G**	**N**	**C**	**P**
1. Pacte international relatif aux droits civils et politiques								X
2. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels								X
3. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale								
4. Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes			S					
5. Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumain ou dégradants		X						X
6. Convention relative aux droits de l'enfant								
7. Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide	X		X			X		
8. Convention concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi (N° 138)							X	
9. Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (No 182)								
10. Convention concernant l'abolition du travail forcé (No 105)								
11. Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (No 29)								
12. Convention concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'oeuvre masculine et la main-d'oeuvre féminine pour un travail de valeur égale (No 100)								
13. Convention concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (No 111)								
14. Convention concernant la liberté d'association et la protection du droit d'organisation (No 87)	X							
15. Convention concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective (No 98)								
16. Convention Internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid.	S		X		X			X
PART B – Conventions relatives à l'environnement et à la gouvernance	**K**	**Z**	**M**	**S**	**G**	**N**	**C**	**P**
17. Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone								
18. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières et l'élimination des déchets dangereux		X						
19. Convention Stockholm sur les polluants organiques persistants		S		S				
20. Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction								
21. Convention relative à la diversité biologique								
22. Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques					X			
23. Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques		X			X			
24. Convention unique des Nations Unies sur les stupéfiants (1961)								
25. Convention des Nations Unies sur les substances psychotropes (1971)								
26. Convention des Nations Unies sur le trafic Illicites des narcotiques et des substances psychotropes (1988)								X
27. Convention des Nations Unies contre la corruption					S		S	S

Sources[35] : Diversité de sources – Voir note de fin. Notes : x – indique que la convention n'a pas encore été signée ou ratifiée ; s – indique que la convention a été signée, mais non ratifiée. Pays : K – Kenya, M – Ile Maurice, S – Seychelles, Z – Zimbabwé, N – Nigéria, C – Côte d'Ivoire, G – Ghana, P – Papouasie Nouvelle- Guinée

17 **Une question de volonté politique : Comment l'Union Européenne peut préserver l'accès au marché pour les pays ACP en l'absence des APE,** Document d'information, avril 2007

Il est possible que les pays ACP soient en mesure d'accéder au régime SGP+ en attendant la ratification par ces pays des conventions internationales non encore ratifiées, suite au précédent établi pour les pays pouvant prétendre au SGP+ initial. Le régime SGP+ avait initialement été conçu pour remplacer un régime préférentiel antérieur (cultures de substitution aux plantes narcotiques). Lors de l'introduction du SGP+, afin de permettre l'application immédiate du traitement SGP+ à leurs exportations et de ne pas interrompre les échanges commerciaux, les bénéficiaires des régimes antérieurs ont été considérés comme remplissant automatiquement les conditions relatives à la gouvernance, en attendant un examen détaillé par pays, en temps opportun.[36]

Tableau plus large : Réforme des règles d'origine de l'UE et discussions en cours à l'Organisation mondiale du commerce

Il y a d'autres raisons pour lesquelles une date butoir de 2007 n'est pas appropriée. Pour prendre une décision en connaissance de cause, les négociateurs ACP doivent connaître le résultat du réexamen en cours sur les règles d'origine au sein de la Commission européenne et des discussions multilatérales du Cycle de Doha.

Les règles d'origine doivent aider les pays ACP à remonter dans la chaîne de valeur. Sans des règles d'origine simples et favorables au développement, *qui sont substantiellement meilleures que celles au titre de Cotonou,* toute préférence accordée par l'UE au travers des APE, de l'initiative Tout sauf les armes ou du SGP+ sera compromise. Dans le Pacifique, aux fins des règles d'origine de l'Accord de Cotonou, les conserveries de thon ne peuvent pas de tirer le meilleur profit de la plus grande ressource naturelle de la région, car elles ne sont pas en mesure de s'approvisionner en poisson « originaire » en quantités suffisantes. Même le poisson capturé dans une zone économique de 200 miles du pays n'est pas jugé d'origine, s'il n'est pas capturé par un bâtiment européen ou ACP. Bien qu'elle ait peut-être pour but d'encourager l'engagement des pays ACP dans la pêche, cette disposition a eu pour effet de restreindre l'accès aux marchés pour le thon en conserve du Pacifique et donc d'entraver le développement des économies d'échelle nécessaires pour concurrencer les conserveries de pays tels que la Thaïlande.

Pete C. Celso, Directeur général de RD Tuna Canners, qui emploie 3.500 personnes en Papouasie Nouvelle-Guinée, a mis l'accent sur le fait que l'incapacité à prendre en compte la question des règles d'origine, au titre d'un APE ou du SGP+ « signifie … que tous nos plans d'expansion seront suspendus … et ceci peut affecter de manière négative nos opérations (et celles des autres) et peut-être entraîner la fermeture des structures de transformation. Ceci sera dommage, car le Pacifique se retrouvera sans autre choix que celui de rester fournisseur de matières premières … c'est paradoxal, en effet, car les pays du Pacifique ont de grandes chances d'être compétitifs en utilisant leurs propres ressources. »[37]

L'UE a promis « d'améliorer et de simplifier » les règles d'origine qui s'appliquent à tous les accords préférentiels (notamment les systèmes unilatéraux tels que les régimes Tout sauf les armes et SGP+ et les accords réciproques tels que les APE). Toutefois, ses propositions actuelles de règles d'origine sur la valeur ajoutée sont loin d'être satisfaisantes et pourraient saper, de manière drastique, l'importance de l'accès aux marchés en franchise de droits de douane des pays ACP – que ce soit dans le cadre d'un régime Tout sauf les armes, SGP+ ou APE. Les règles d'origine sur la valeur ajoutée imposeraient une charge administrative excessive sur le secteur privé, ce qui entraverait la capacité d'exportation des petites et moyennes entreprises qui dominent les économies ACP. Les seuils de forte valeur ajoutée restreindraient également l'industrialisation des petits pays pauvres ou géographiquement isolés, dans lesquels les possibilités d'approvisionnement local sont faibles.[38]

Dans les négociations sur les APE, les blocs du Pacifique et de l'Afrique orientale et australe ont rejeté la proposition sur la valeur ajoutée, en faveur d'une simple « modification de la rubrique tarifaire » comme base pour les règles d'origine. Ceci signifie qu'une fois les intrants bruts sont transformés en intrants traités (par exemple le poisson cru en poisson en conserve) dans un pays ACP, il pourrait être considéré comme originaire de ce pays. Ce système aurait l'avantage d'être à la fois simple et flexible. L'UE a fortement résisté aux propositions des pays ACP, en plaidant en faveur de la poursuite des règles d'origine de Cotonou et d'un passage au nouveau système de plus-value une fois établi. Tant que l'UE n'aura pas pris de décision sur les règles d'origine qu'elle appliquera dans les accords préférentiels, les négociateurs ACP se retrouveront contraints de négocier dans le noir en ce qui concerne la valeur réelle de leur accès aux marchés de l'UE.

Les retards dans les négociations commerciales à l'OMC ont également des ramifications importantes pour les APE. Lors de la signature de l'Accord de Cotonou, il était supposé que le Cycle de Doha, y compris les amendements aux règles régissant les accords commerciaux régionaux, seraient achevés avant la conclusion des négociations sur les APE. En raison de la suspension des discussions à l'OMC, les négociateurs ACP sont contraints de travailler avec les anciennes règles que les deux parties ont convenu de modifier.

Tant que le Cycle de Doha n'est pas achevé, les pays ne connaîtront pas précisément la valeur réelle des préférences qu'ils pourraient tirer des APE. Au travers des discussions multilatérales, l'UE est susceptible de réduire de manière substantielle les tarifs dans le cadre du régime de la Nation la plus favorisée (NPF) et ceci éroderait largement la marge de préférence dont les pays bénéficieraient au titre des APE. Par exemple, des propositions en cours à l'OMC pour les produits manufacturés pourraient entraîner une réduction du tarif standard de l'UE sur le ton en conserve, de 24% à 8%, ce qui éroderait gravement la marge de préférence que l'accès en franchise de droits de douane dans l'UE assure aux exportateurs ACP, menaçant la survie du secteur.

Les règles de l'OMC régissant les Négociations commerciales régionales (GATT article XXIV) sont en cours de réexamen. Les pays ACP ont demandé l'incorporation formelle du traitement spécial et différencié dans l'article XXIV du GATT. Ceci entraînerait la mise en place de règles plus souples sur le degré de libéralisation tarifaire requis des pays en développement lorsqu'ils

s'engagent, comme dans les APE, dans des négociations de libéralisation des échanges avec les pays développés. La Commission européenne devrait faire preuve d'engagement pour le développement en faisant jouer à fond son poids politique pour soutenir les propositions des ACP relatives à la réforme de l'article XXIV.

Conclusions

La Commission européenne est en train d'exercer des pressions indues sur les pays ACP pour conclure les négociations sur les APE en 2007, en ayant recours à la menace du faible accès au marché pour forcer la main aux négociateurs des ACP, ce qui représenterait une infraction aux obligations de l'UE dans le cadre de l'Accord de Cotonou.

Le scénario pessimiste de la Commission européenne doit être remplacé par un scénario plus équilibré. Avec suffisamment de volonté politique, la Commission européenne et les Etats Membres de l'UE pourraient mettre à profit le régime SGP+ pour fournir à tous les pays ACP un meilleur accès au marché pour leurs exportations, au-delà de l'expiration des Préférences au titre de Cotonou, tout en restant compatible avec les règles de l'OMC.

La Commission européenne et les Etats Membres de l'UE devraient immédiatement ouvrir de tels axes pour les pays ACP, afin que les négociateurs puissent avoir l'assurance que les échanges actuels ne seraient pas perturbés après fin 2007.

Plus particulièrement :

- L'UE devrait permettre à tous les pays ACP non-PMA d'adhérer au SGP+ en 2007. Ceci garantirait que la majeure partie des exportations courantes ACP continuerait de bénéficier d'un accès en franchise de droits de douane à l'UE, après l'expiration des Préférences de Cotonou, au cas où l'UE ne prorogerait pas les préférences actuelles.
- Afin de remplir l'exigence énoncée dans l'article 37(6) de l'Accord de Cotonou, selon laquelle aucun pays ne devrait voir sa situation empirer, l'UE devrait améliorer le SGP+ en élargissant la couverture tarifaire à des exportations spécifiques présentant un intérêt pour les pays ACP non-PMA et en faisant des amendements, par produit, aux règles d'origine SGP+ / Tout sauf les armes.
- L'UE et les ACP devraient séparer les discussions sur l'avenir des Protocoles sur les produits de base des négociations en cours sur les APE, car chacune d'entre elles a sa propre dynamique et cherche des mesures à long terme pour soutenir les pays ACP lourdement tributaires des exportations de produits de base.
- L'UE et les ACP devraient faire preuve d'ouverture d'esprit pour rechercher un nouvel arrangement commercial qui serve au mieux le développement des pays ACP, en prenant le temps de mener une évaluation approfondie et objective des différentes options et en prenant, également, en compte l'achèvement du Cycle de Doha et la clarification des plans de l'UE pour les règles d'origine.

Notes

[1] Le régime SGP+, ou « Arrangement incitatif spécial pour le développement durable et la bonne gouvernance », offre un accès préférentiel beaucoup plus élevé que le SGP aux pays qui mettent en œuvre certaines normes internationales en matière de droits humains et de droits du travail, de protection de l'environnement, de lutte contre le trafic de stupéfiants et de bonne gouvernance. Actuellement, 15 pays en développement, essentiellement en Amérique latine, bénéficient d'un accès préférentiel à l'UE, au titre de ce régime.

[2] Six APE sont en cours de négociation dans des groupes régionaux : un groupe Pacifique (appelé Pacifique ACP), un groupe caraïbe (CARIFORUM), un groupe ouest-africain (CEDEAO) et un groupe d'Afrique centrale (CEMAC), un groupe d'Afrique australe (SADC) et un groupe d'Afrique de l'Est et du Sud (ESA).

[3] Secrétariat du Commonwealth "Opinion on the General Preferential Regime Applicable to Imports of Goods Originating in ACP Non-LDC Failing the Conclusion and Entry into Force of EPAs by 1 January 2008" mars 2007.

4 Dans la terminologie de l'Organisation Mondiale du Commerce, les accords commerciaux négociés entre pays développés et (groupes de) pays en développement sont classés comme « accords commerciaux régionaux ». Pour être compatibles avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce, ces accords sont nécessairement des « accords de libre-échange » car ils entraînent la libéralisation de « l'essentiel des échanges » entre les parties dans « une période de temps raisonnable ». Voir article XXIV du GATT. Le Système généralisé de préférences ou « SGP-standard » est fourni par l'UE à tous les pays en développement. Il offre à un certain nombre de pays un accès préférentiel à l'UE, mais les produits qu'il couvre sont beaucoup moins nombreux qu'au titre de l'Accord de Cotonou. Pour la position de la Commission Européenne sur le Système généralisé de préférences voir « Economic Partnership Agreement: Questions and Answers », European Commission, 6 mars 2007.

5 "EPA Negotiations: African Countries Continental Review', African Trade Policy Centre", CENUA 19 février 2007 et Déclaration ministérielle d'Adis-Abéba sur le négociations sur les APE, Conférence des Ministres du Commerce de l'Union Africaine, 15-17 janvier 2007, Adis Abéba, http://www.uneca.org/eca_resources/news/2007/EPA_Addis_Ababa_Ministerial_Declaration.pdf. La déclaration ministérielle a été avalisée pr les Chefs d'Etats et de gouvernement de l'Union Africaine, réunion d'Adis Abéba, 29-30 janvier, http://www.africaunion.org/root/AU/Conferences/Past/2007/January/summit/doc/Decisions%20and%20Declarations%20-%208th%20Ordinary%20Session%20of%20the%20Assembly.pdf, p.45.

6 "EPA Negotiations: African Countries Continental Review", African Trade Policy Centre, Nations Unies CEA 19 février 2007.

7 Voir le texte de l'Accord d'association Chili-UE : http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_352/l_35220021230en00031439.pdf Dernière visite par l'auteur le 13 avril 2007.

8 Lettre de Hans Joachim Keil, misnistre du commerce de Samoa à Peter Mandelson Commissaire européen au Commerce de la Commission Européenne, 21 décembre 2006.

9 Lettre du Président du Conseil des Ministres ACP à la Commission européenne, 15 décembre 2006 ; Déclaration du Comité de surveillance ministériel de l'Afrique de l'ouest, novembre 2006.

10 Billie Miller, Présidente du Comité ministériel du commerce ACP et Ministre des Affaires étrangères et du commerce extérieur de la Barbade, Assemblée Parlementaire Paritaire, Vienne, juin 2006.

11 L'UE a constamment spécifié dans les Comités GATT/OMC qu'à son sens, la prescription énoncée dans l'article XXIV selon laquelle un accord de libre-échange devait couvrir « l'essentiel » des échanges peut être remplie si les deux parties réduise les droits tarifaires à zéro sur des produits qui compte pour 90%, en moyenne, des échanges commerciaux en cours entre eux. Il a également indiqué estimer que ce chiffre moyen pouvait être réalisé de manière asymétrique, l'UE libéralisant sur plus de 90% et son partenaire sur moins. » Voir "Preparing For Economic Partnership Agreements: Trade Analysis Handbook", deChristopher Stevens et Jane Kennan, juin 2005. L'UE a récemment indiquée être disposée à accepter une période de mise en oeuvre de 20-25 ans pour certains produits sensibles. Voir "Six ACP regions will do all they can to conclude EPA negotiations by 31 December 2007 but don't ask for the impossible", de l' agence Europe, Bruxelles, 1er mars.

12 Les estimations de l'aureur sont basés sur le document : « Assessment of the Potential Impact of Economic Partnership Agreements (EPAs) on the Kenyan Economy, on behalf of Kenyan Ministry of Trade and Industry", par le "Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA)", septembre 2005.

13 Le Ministre des Affaires étrangères et du commerce de Fidjii, Kaliopate Tavola, s'exprimant lors d'une conférence du South centre sur « les défis du développement des APE », cité dans « Leading ministers of ACP states criticize EPA process content », Martin Khor, Bruxelles, 12 octobre 2006. Disponible surhttp://www.twnside.org.sg/title2/twninfo473.htm. Dernière visite de l'auteur 13 avril 2007.

14 Assessment of the Potential Impact of Economic Partnership Agreements (EPAs) on the Kenyan Economy, on behalf of Kenyan Ministry of Trade and Industry, par le "Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA) (2005)", septembre 2005

15 Assessment of the Potential Impact of Economic Partnership Agreements (EPAs) on the Kenyan Economy, on behalf of Kenyan Ministry of Trade and Industry, par le "Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis (KIPPRA) (2005)", septembre 2005

16 COMESA et SADC:"Prospects and Challenges for Regional Trade Integration", P. Khandelwal, WP/04/227, Fonds Monétaire International, 2004 et "Qualified Preliminary EU-ACP SIA of the EPAs: Phase One (Final Draft)", PriceWaterhouseCoopers, février 2004.

17 Calculs de l'auteur, sur la base du budget du Gouvernement du Kenya 2001-2.

18 Accord de partenariat économique : Questions et réponses, Commission européenne, 6 mars 2007.

19 Les propres calculs de l'auteur pour le Ghana et la Côte d'Ivoire sont basés sur les données de www.trademap.org. L'analyse sur le Kenya repose sur des entretiens avec des responsables du Ministère du commerce kenyan et des exportateurs de produits horticoles et halieutiques, Naïrobi, Kenya, novembre 2006.

20 Analyse du secteur horticole kenyan à partir d'entretiens avec un responsible de Homegrown, Naïrobi, Kenya, novembre 2006. Les exportateurs de fleurs sont déjà en train de se délocaliser, du Kenya à l'Ethiopie. Voir 'Flower Companies Threaten To Move To Ethiopia As Workers and Council Protest', The Nation, 2 avril 2007. Un passage aux tarifs SGP est susceptible d'intensifier la délocalisation, car l'Ethiopie peut prétendre aux tarifs de l'initiative Tout sauf les armes.

21 Réglementation de la Commission européenne (CE) No. 980/2005 (couvrant la période du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2008), 27 juin 2005 pour l'application d'un régime généralisé de préférences tarifaires.

22 Les pays pouvant prétendre au GSP-plus, au 1er juillet 2005 comprennent les suivants : Bolivie, Colombie, l'Equateur, le Pérou, le Vénézuela, le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, Honduras, le Nicaragua, Panama, la Moldavie, la Georgie, la Mongolie et Sri Lanka.

23, "The Costs to the ACP of Exporting to the EU under the GSP", par le "Overseas Development Institute" mars 2007

24 "GSP Reform: A Longer-Term Strategy (With Special Reference To The ACP)", C. Stevens et J. Kennan, raport préparé pour le Département pour le Développement International, "Institute Of Development Studies", février 2005.

25 Du fait qu'aucun des 8 pays analysés dans ce document d'information n'est exportateur de bœuf, de veau ou de rhum, les implicaitons de la date butoir de 2007 n'ont pas été examinées.

26 L'Article 10 du Protocole sur le Sucre stipule qu'il peut être dénoncé par la Communauté en conformité avec la stipulation comme quoi chaque pays ACP doit recevoir une notification deux années auparavant . Cependant dans une Déclaration annexée au Protocole, la Communauté déclare formellement que l'Article 10 est pour la sécurité juridique et ne représente pour la Communauté ni une réserve ni une limitation au principe énoncé dans l'Article 1 (1) à savoir l'engagement à acheter du sucre pour une période indéfinie. http://www.acpsugar.org/Sugar%20Protocol.html. Dernière visite de l'auteur 13 avril 2007.

27 "Workshop Background Brief No 2:Agriculture", Pricewaterhouse Coopers et ECDPM, juillet 2006.

28 Les 12 pays ACP exportateurs de banane "traditionnels » initiaux étaient les suivants : Côte d'Ivoire, Cameroun, St Lucie, Jamaïque, Belize, St Vincent et Grenadines, Dominique, Surinam, la Grenade, la Somalie, le Cap Vert et Madagascar. Les trois derniers pays africains avaient tous cessé d'exporter la banane vers l'UE durant les années 90. Plus récemment, la République dominicaine a adhéré aux ACP et le Ghana a, pour la première fois, commencé à exporter la banane. Ces deux pays étaient considérés par l'UE comme des exportateurs « non traditionnels » jusqu'en 2001, mais cette distinction a été abolie dans la réforme de 2001. Pour plus d'information sur le commerce de banane entre les ACP et l'UE, allez sur www.bananalink.org.uk.

Derniére visite de l'auteur 13 avril 2007.

29 En mars 2007, l'Equateur a obtenu une enquête par un Groupe spécial de l'OMC pour contester les préférences actuelles de l'UE pour la banane. Voir 'WTO probes EU-Ecuador banana dispute' Financial Times, 20 mars 2007.

30 Voir « Resolutions of the 79th ACP Council Of Ministers », mai 2004 et « Caribbean Sugar and Bananas: The EU Remains Engaged » Déclaration d'Amos Tincani, Chef de délegation de la Commission européenne à la Barbados et dans la Carïbe orientale, 27 juillet 2006

31 "Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything But Arms", Paul Breton, Banque mondiale, 2003.

[32] Les trois groupes régionaux qui bénéficient du cumul régional sont : Groupe I : Brunei Darussalam, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande, le Viêtnam, Singapour (bien qu'exclu du SGP, Singapour continue de participer au cumul au titre de ce groupe). Groupe II : Costa Rica, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panama, le Salvador, la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou, le Vénézuela. Groupe III : Bangladesh, Bhoutan, l'Inde, les Maldives, le Népal, le Pakistan, le Sri Lanka.

[33] Des entretiens en profondeur ont été menés par l'auteur avec des exportateurs de poisson du Sénégal et un passage immédait à des préférences Tout sauf les armes aurait un impact négligeable sur les exportations courantes. Dans le Pacifique, il est très difficile de dire avec certitude, car des facteurs tels que les prescriptions différentes en matière d'équipage rendent nécessaire des enquêtes au cas par cas. Un autre facteur qui augmente la complexité, est le recours à la « dérogation ». Cotonou permet aux producteurs ACP d'ignorer les règles d'origine pour une quantité déterminée de poisson, mais cette dérogation automatique n'est pas valable au titre des régimes SGP+ ou Tout sauf les armes+. Il y a toutefois pour les PMA la possibilité de faire une demande de « dérogation » jusqu'à ce qu'ils trouvent une solution à long terme au problème des règles d'origine.

[34] Pays et territoires d'outre-mer des Communautés européennes.

[35] Document de la Commission Européenne, "EU-ACP Economic Partnership Agreements: Overview of Negotiations and Key Issues", février 2007

[36] Compilation des sources suivantes : PNUD (2006) Rapport sur le développement humain 2006, Statistiques, PNUD, New York et ressources web, notamment : http://www.unodc.org/unodc/en/treaty_adherence.html; http://untreaty.un.org/English/treaty.asp;

http://www.basel.int/ratif/frsetmain.php;http://www.cites.org;

http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/1.htm; http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C087; http://maindb.unfccc.int/public/country.pl?country=KE.

[37] "The costs to the ACP of Exporting to the EU under the GSP", Chris Stevens ,ODI, mars 2007.

38 " Pacific Island Countries, The Global Tuna Industry and the Internatioanl Trade Regime-A Guidebook", Honiara: FFA par Liam Campling, Elisabeth Havice et Vina Ram-Bidesi (à publier en 2007)

[39] Correspondance personnelle entre Nick Braxton (Oxfam) et Pete C. Celso, Vice Président Executif et Directeur Général de RD Tuna Canners Ltd, Madang, Papouasie Nouvelle Guinée, 10 avril 2007..

[40]Pour les dernières propositions de la CE sur les règles d'origine voir le « Draft Convention On Rules Of Origin For The Purpose Of Economic Partnership Agreements », Commission Européenne, Bruxelles, 27 mars 2007.

Sur les défis de l'approche de la valeur ajoutée, voir Landell Mills (2005) « Capacity Building In Support Of Preparation Of Economic Partnership Agreement Project 110 All ACP – Rules Of Origin ».

© TWN Africa et Oxfam International, avril 2007

Ce rapport a été rédigé par Emily Jones d'Oxfam et Tetteh Hormeku deTWN Africa. Les auteurs remercient Tasneem Clarke, Mayur Patel, Paul Goodison, Nick Braxton, Claire Godfrey, Marita Hutjes, Bertram Zagema et Luis Morago pour leur assistance dans sa réalisation.

Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Les détenteurs des droits d'auteur demandent que toute utilisation leur soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : publish@oxfam.org

Oxfam International

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Amérique, Oxfam Allemagne, Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam France, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Irlande, Novib Oxfam Pays-Bas, Oxfam Nouvelle Zélande et Oxfam Québec. N'hésitez pas à appeler où écrire n'importe laquelle de ces démebrements pour toute information complémentaire.

Vous pouvez également vous rendre sur : **www.oxfam.org/fr**

TWN AFRICA

TWN est un réseau international regroupant des organisations et des individus qui recherchent une plus grande articulation des besoins et des droits des populations du Tiers-monde, en particulier ceux des groupes sociaux marginalisés, une répartition équitable des ressources du monde et des modes de développement qui soient écologiquement viables et qui répondent aux besoins humains. **www.twnafrica.org**