

## SOMMAIRE

Novembre-Décembre 2006

Volume VII Numéro 5

### COMMENTAIRES

- 4 - Règles de l'OMC et politiques énergétiques durables
- 6 - Une feuille de route sous le signe du développement durable pour l'OMC ?
- 8 - Analyse préliminaire de la décision de l'OMC relative à la biotechnologie
- 10 - Vers un régime d'aide pour le commerce dans les services

### NOUVELLES DE L'OMC

- 12 - Impact des produits sensibles sur le commerce et le développement
- 14 - Agriculture : de légers mouvements sur les questions techniques mais les avancées restent conditionnées par les enjeux politiques
- 15 - ADPIC : divergences sur le rôle de l'OMC dans le contrôle de l'application de l'Adpic et sur les relations entre Adpic et CDB

### NOUVELLES REGIONALES

- 16 - Afrique de l'ouest : les APE en question. La société civile intensifie son combat et les gouvernements dans le doute
- 18 - UEMOA : les Ministres du commerce plaident pour des accords commerciaux au service du développement et pour une reprise immédiate des négociations à l'OMC
- 19 - Le Réexamen de la Politique Commerciale de la Communauté de l'Afrique de l'est appelle à l'amélioration des engagements multilatéraux

### PUBLICATIONS ET ÉVÉNEMENTS

- 24 - Publications
- 24 - Événements

PASSERELLES est une publication conjointe de Enda tiers monde et ICTSD. Elle a pour vocation de fournir une perspective africaine dans les négociations commerciales multilatérales et bilatérales.

## Signes de dégèle à l'OMC, mais l'avenir du cycle de Doha reste encore incertain

Le train des négociations commerciales multilatérales n'est toujours pas rentré en gare, cinq ans après le lancement du programme de Doha pour le développement. D'échecs en relances, tous les délais convenus à Doha pour traduire les engagements des pays membres en actes concrets ont été dépassés sans que des consensus significatifs n'aient été obtenus dans les domaines aptes à promouvoir le développement attendu de la libéralisation du commerce mondial.

En 2001, la majorité des pays en développement, ceux d'Afrique en particulier, étaient réticents à lancer un nouveau cycle de négociation dans la cadre de l'OMC dans un contexte où se posait encore pour eux et pour les autres un problème de mise en œuvre des règles du cycle d'Uruguay. Leurs inquiétudes étaient d'autant plus justifiées qu'un nouvel ensemble de règles vastes et complexes pourrait gêner plutôt que favoriser le développement.

Plus que des promesses, les pays développés ont pris des engagements pour faire de Doha le point de départ d'un projet de coopération internationale nouveau qui ferait du commerce la pierre angulaire du progrès économique et social attendu par tous. Cela devait passer par le lancement d'un cycle différent : il fut baptiser le « cycle du développement ». Afin d'illustrer leur engagement à réformer les règles qui encadrent le système commercial multilatéral et à promouvoir le développement, les pays riches ont accepté - même si c'est sous une forte pression - de donner la priorité aux amendements à l'accord Adpic pour faciliter l'accès des pays pauvres aux médicaments essentiels à des prix qui ne grèveront pas leurs maigres budgets sanitaires. En même temps, ils y firent la promesse de réformer la réglementation commerciale afin de supprimer les nombreuses mesures distorsives mises en œuvre dans les pays développés, qu'il s'agisse des subventions ou des obstacles techniques au commerce et des normes SPS entre autres. En fin de nombreux autres

engagements furent pris en faveur du traitement spécial et différencié, de l'assistance technique et du renforcement des capacités. L'entreprise visait à rassurer les pays en développement pour obtenir leur adhésion, avec le moins de réserves possibles, aux principes du libre-échange.

### Doha cinq ans après : mission non accomplie !

Cinq années de négociations et deux conférences ministérielles après, on est de toute évidence loin du compte. Le bilan n'est pas à la hauteur des attentes.

Les membres de l'OMC ne s'entendent sur presque aucun domaine important de négociation. Le sentiment le plus communément partagé par les membres est que tout progrès des négociations devrait passer par une évolution concomitante de trois éléments clés qui traduisent désormais bien le cercle, ou le « triangle » vicieux des négociations : les Etats-Unis devront baisser considérablement leurs niveaux de soutiens internes sur les produits agricoles pour espérer voir l'UE élargir l'accès à son marché des produits agricoles, attitude attendue par le G20 pour à son tour opérer des coupes sur les tarifs des produits industriels et prendre des engagements pour la libéralisation du commerce des services. Le problème est cependant de savoir qui commence le premier.

Un tel scénario ne pouvait toutefois manquer de compromettre sérieusement

(suite à la page 2)

Signes de dégelé à l'OMC... (suite de la page 1)

l'évolution des négociations. La crise qui sévit à l'OMC est donc loin d'être inattendue. Tous les observateurs avaient constaté les signes d'un blocage renforcé ou précipité par la situation politique aux Etats-Unis qui a impacté, même si les américains s'en défendent, sur les négociations multilatérales.

Ainsi donc, alors que des millions d'êtres humains attendaient que toute l'attention et toute l'énergie des membres de l'OMC soient canalisées et orientée vers des objectifs de développement, à travers un gommage des distorsions et un redressement des règles en faveur des pays en développement, ils se sont vus annoncer la suspension des négociations pour une période indéterminée. Et voilà six mois que ça dure et c'est déjà trop.

Loin de nous l'idée d'appeler à une reprise précipitée des négociations qui aboutiraient fatalement à un accord déséquilibré. Il est incontestable qu'en l'état actuel des choses, ne pas avoir d'accord pourrait valoir mieux qu'un mauvais accord. Mais en arriver à cette conclusion, après les grandes ambitions initialement affichées, est pour le moins scandaleux au moins pour deux raisons. La première c'est qu'elle cautionnerait le statu quo actuel qui avantage largement les pays développés. En effet si la situation actuelle est maintenue, cela favorise, en langage très simple, la poursuite des subventions pour les pays développés tandis que la majorité des pays en développement continueront à faire face aux contraintes liées à l'accès aux marchés, à cause entre autres des normes SPS et des OTC, aux difficultés accrues pour l'accès aux médicaments et l'incapacité d'utiliser de façon efficace l'organe de règlement des différends. Le dossier coton est tellement révélateur de cette situation qu'il en est devenu anecdotique.

Même des institutions comme le FMI et la Banque ont, dans un rapport publié en septembre dernier, fait preuve d'une lucidité inhabituelle en annonçant que le statu quo actuel serait très préjudiciable aux pays en développement. Elles en ont donné la preuve dans le domaine agricole où le système en protégeant quelques milliers

de fermiers riches prive en même temps les pauvres d'occasions de vente, avec un coût cumulé de plus de 280 milliards de dollars supportés par les consommateurs et les contribuables. La même situation prévaut aussi dans le domaine industriel à cause de la progressivité des droits qui empêche les producteurs des pays en développement d'escalader la chaîne des valeurs ajoutées à cause des tarifs progressifs appliqués à leurs exportations.

La deuxième raison tient au fait les membres de l'OMC, qui constituent la quasi totalité des Etats du monde, se sont engagés à travers ce cycle à corriger les injustices générées par l'histoire lointaine et récente et qui se manifestent par des inégalités dans le développement et le bien-être économique et social. Dans un monde riche comme jamais auparavant mais où la moitié de la population vit dans la dénuement le plus total, prendre l'engagement de faire du commerce le moteur de la transformation qualitative de la vie des personnes ne doit pas seulement être une promesse, c'est une exigence politique d'autant plus facile à accomplir qu'elle s'inscrit à la fois dans la légalité et dans la légitimité. Il ne s'agit pas de morale mais de respect des principes légaux en faveur desquels ils se sont engagés. Le monde de l'OMC a les moyens d'aller au-delà des déclarations d'intention pour donner le signal concret d'une nouvelle coopération internationale.

### Le cycle peut-il encore être sauvé ?

Un échec du cycle autant qu'un accord déséquilibré qui ne favoriserait que les intérêts des pays développés auraient la même conséquence sur la perception du système commercial multilatéral : ils renverraient l'image d'une organisation mondiale du commerce exclusivement dédiée aux intérêts des Etats riches et des multinationales pour lesquelles ils travaillent.

C'est probablement en raison de cette vérité que des pays membres, des groupes d'alliance et des institutions extérieures ont multiplié les appels pour une reprise des négociations suspendues depuis juillet. En Afrique, au-delà des Etats, l'Union africaine a fait envoyer récemment à l'OMC une

déclaration présentée par le Bénin pour une reprise des négociations commerciales. D'autres initiatives ont été prises ici et là contribuant ensemble à faire percevoir quelques signes, certes encore faibles, de dégelé des négociations commerciales.

On avait pourtant espéré une reprise plus rapide puisque nombre d'observateurs et de négociateurs à l'OMC avaient vu la suspension comme une stratégie américaine pour ne prendre aucun engagement « politiquement sensible » avant les élections de mi-mandat tenues en novembre dernier. La fin des élections n'a pourtant pas, jusqu'ici, produit d'effet significatif sur l'attitude américaine dans les négociations. Le discours semble toujours être le même : « nous avons tous besoin de manifester de la flexibilité, y compris l'Europe » a déclaré Gretchen Hamel, le porte-parole du représentant américain au commerce (Ustr), Susan Swchab, en réponse à l'appel lancé par Peter Mandelson, le commissaire européen, à une amélioration de l'offre américaine en matière de réduction des soutiens agricoles. Cette dernière est elle-même allée plus loin dans un article publié le 9 novembre dans le Wall street journal en affirmant que « les propositions actuelles sur l'agriculture de l'Union européenne et de groupes tels que le G-10, le G-20 et le G-33 sont trop vagues, ou bien contiennent trop d'exemptions pour assurer des ouvertures substantielles à de nouveaux marchés. S'arrêter à des demi-mesures sonnerait le glas de tout nouveau débouché commercial et aurait l'effet pervers de discréditer l'OMC ».

Tout porte donc à croire que si les frémissements notés actuellement devaient déboucher sur la reprise des pourparlers, ceux-ci risquent vite de buter encore sur les nombreuses contradictions qui ont mené à la suspension. La fenêtre pour reprendre et clôturer le cycle est particulièrement étroite ainsi que le reconnaît Lamy lui-même. En effet, les négociations, qui ont repris au niveau technique au mois de novembre n'en sont pas encore au stade de revêtir un caractère formel. « C'est du travail de cuisine et les ministres qui prennent les décisions finales n'ont pas encore été invités dans la salle à manger », a averti Lamy.

Entre le 16 et le 30 novembre, de nombreuses réunions informelles ont été organisées autour de questions techniques conformément au signal donné par Lamy. La stratégie de la diplomatie discrète mise en place a permis de réunir des petits groupes composés d'un nombre restreint d'ambassadeurs pour discuter des conditions de relance des discussions dans un contexte où de nombreux membres se sont désolés de voir l'OMC tomber dans l'inaction depuis si longtemps.

Lamy semble chercher à battre le fer pendant qu'il est chaud, c'est-à-dire profiter de la bonne volonté communément affichée pour relancer les discussions. Selon lui, la période d'interruption a permis de faire prendre conscience aux membres de l'OMC des risques encourus par l'économie mondiale en cas d'échec du cycle. Une telle prise de conscience aurait-il pu amener les pays développés à assouplir certaines de leurs positions ?

Rien n'est moins sûr, car l'attitude des pays développés, du lancement du cycle à ce jour, ne permet nullement d'espérer des changements qualitatifs significatifs dans leurs positions de négociation.

Il semble donc en définitive qu'on soit reparti pour des discussions intenses et difficiles tout au long de l'année 2007. Des discussions d'autant plus difficiles pour de nombreux membres de l'OMC, en particulier pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, qu'elles seront menées parallèlement à la négociation des APE qui suscitent dans toutes ces régions de nombreux et légitimes questionnements. Il existe en effet une forte articulation entre l'APE et le programme de Doha. De nombreux domaines se chevauchent ou s'imbriquent tandis que la poursuite des négociations dans certains sujets dans les APE devrait être assujéti à l'obtention d'avancées à l'OMC. L'APE lui-même devrait être encadré par l'article XIV du GATT alors que les conditions d'un réexamen de celui-ci sont encore sur la table de négociation.

Sauver le cycle de Doha et relancer les négociations suppose donc, pour les pays en développement, ceux

d'Afrique en particulier, d'avoir une claire compréhension des enjeux et des défis engendrés par la poursuite simultanée des objectifs de développement dans le cadre de négociations multilatérales et d'objectifs similaires dans le cadre d'accord bilatéraux de libre-échange.

### Contourner l'obstacle de la politique américaine

L'impact de la victoire des démocrates aux dernières élections américaines sur le système commercial multilatéral fait l'objet de beaucoup de commentaires. Quoi qu'il en soit, il apparaît que l'issue du cycle dépendra pour beaucoup de la capacité des membres à composer avec l'incontournable réalité que constitue la politique intérieure américaine. Dans les prochains mois, le congrès américain sera amené à prendre deux décisions majeures étroitement liées aux négociations commerciales : la réécriture ou la prorogation de la Farm Bill de 2001 et la prorogation ou non, au-delà de juillet 2007, de l'autorité en matière de promotion du commerce (Trade Promotion Authority – TPA) conférée au président.

La TPA autorise l'administration à négocier des accords commerciaux que le Congrès ne peut qu'approuver ou rejeter, mais non modifier. La plupart des membres de l'OMC estiment que l'expiration de la TPA en juillet éliminerait la maigre chance qui subsiste actuellement de conclure le Cycle de Doha en difficulté d'ici fin 2007. De nombreux Démocrates sont toutefois peu disposés à proroger la TPA, essentiellement en raison de préoccupations concernant ce qu'ils perçoivent comme des protections de l'environnement et du travail insuffisantes dans les accords commerciaux bilatéraux. Une option dont dispose le gouvernement serait donc de rechercher une prorogation de la TPA pour le Cycle de Doha uniquement, bien que certains analystes prédisent que le Congrès ne l'accorderait que si un « accord réel » pour les exportateurs américains semblait en perspective.

Ce dernier argument est d'autant plus vraisemblable que dans certains domaines, l'attitude des démocrates pourrait peu différer de celle des

républicains. Leur politique sera également déterminée par la nécessité de conserver leurs partisans et électeurs ruraux en perspectives des élections de présidentielles de 2008. Ils seraient donc très peu disposés à autoriser des réductions significatives dans les dépenses agricoles. Ils pourraient plutôt préférer la réécriture de la Farm bill sur la prorogation.

L'histoire récente montre qu'en matière commerciale, le législateur américain est très réticent à faire la moindre concession lorsqu'il s'agit de « sacrifier » quelques intérêts américains. Les propositions en faveur d'une reformulation de la législation sur les dépenses agricoles pourraient être lues comme une reconnaissance implicite du fait que les législateurs ne croient plus que des progrès suffisants soient possible dans les négociations du Cycle de Doha pour justifier le maintien de l'autorité conférée à l'administration de conclure des accords commerciaux.

Dans un tel contexte d'incertitude, les Etats-Unis pourraient bien apparaître comme un membre peu crédible dont les positions de négociations n'ont pas la légitimité requise pour emporter l'adhésion des autres membres de l'OMC.

En l'absence d'une prolongation du TPA, il appartiendra au congrès de faire un choix, disposition après disposition, dans les accords ficelés, au lieu de les prendre dans leur ensemble. Et cela donne beaucoup de crédit aux analyses qui estiment que compte-tenu de l'incertitude qui prédomine dans la politique américaine, le cycle de Doha pourrait bien aller jusqu'en 2009, après l'arrivée d'une nouvelle administration américaine plus à même de se voir conférer le TPA.

D'ici là, les nombreux pays membres qui, pour diverses raisons, ne peuvent influencer le cours des négociations, se verront bien contraints d'attendre que les « major players » se décident à faire avancer les choses. Pendant qu'ils attendront, quelques initiatives seront prises par le FMI, la Banque mondiale ou le G8 pour maintenir « l'espérance d'une vie meilleure. » Telle est la démocratie dans sa version commerciale multilatérale.

## Règles de l'OMC et politiques énergétiques durables

Yulia Selivanova\*

La régulation multilatérale des politiques énergétiques et en matière de ressources naturelles suscite un intérêt croissant au moment où la croissance économique et le décalage géographique de plus en plus marqué entre la demande et la production fait grimper le commerce et les prix internationaux du pétrole et du gaz.

L'énergie est répartie de manière très inégale à travers le globe. Soixante neuf pour ces des réserves pétrolières connues sont détenues par les membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP)<sup>1</sup> alors que la Russie, la Norvège, le Mexique et le Kazakhstan sont les plus grands exportateurs de pétrole non OPEP du monde. Dans la plupart des grands pays non OPEP, les gouvernements ont généralement peu de contrôle sur les niveaux de production, car les secteurs pétroliers appartiennent à des compagnies privées,<sup>2</sup> qui réagissent aux signaux de la demande, en procédant à l'exploration et à l'extraction lorsque les prix sont élevés.

La hausse des prix encourage la production non OPEP de pétrole conventionnel et non conventionnel.<sup>3</sup> Elle est également susceptible d'avoir des incidences favorables sur la mise en œuvre des politiques visant la réduction de la pollution atmosphérique et des émissions de gaz à effet de serre, et sur

l'amélioration de la sécurité énergétique. De plus, la hausse des prix et l'évolution technologique rehaussent les opportunités en matière de sources énergétiques alternatives.

Par ailleurs, la chute brutale des prix du pétrole, en 1989-1999, a conduit de nombreux pays exportateurs de pétrole à démarrer des réformes économiques visant la diversification de leurs économies et la réduction de la dépendance vis-à-vis du pétrole. L'accession à l'OMC a, en outre, fourni une impulsion supplémentaire pour des réformes internes dans les pays dotés de ressources énergétiques.

Les ressources en gaz sont plus largement réparties que les ressources pétrolières. La plupart de ces réserves se trouvent au Moyen-Orient (34% du total mondial), en Europe et dans l'ancienne Union soviétique (42% du total des réserves mondiales). La demande de gaz naturel est susceptible d'enregistrer une croissance significative car, selon les projections, pour des raisons économiques et environnementales, le gaz deviendra le carburant préféré de l'industrie énergétique.

Les pays exportateurs d'énergie se disent souvent préoccupés par le fait que les taxes à la consommation et les taxes d'excise élevées imposées par les pays importateurs sur les produits énergétiques réduisent leurs recettes tirées de produits finis. Toutefois, tant qu'elles sont appliquées de manière non discriminatoire, ces taxes sont en conformité avec les règles de l'OMC.

### Energie et OMC

Le GATT initial ne comportait pas de disciplines spécifiques sur le commerce des produits énergétiques. Une des raisons possibles en est qu'à l'origine, les exportateurs de produits

énergétiques ne participaient pas à l'Accord. La question a également été fortement politisée, en raison de la nature stratégique des produits énergétiques, et les pratiques étatiques affectant les ressources naturelles et l'énergie ont été (et restent) sensibles et litigieuses. Les considérations de sécurité ont largement déterminé la politique commerciale dans le secteur de l'énergie.<sup>4</sup>

Durant le Cycle d'Uruguay, certains pays s'efforçaient d'introduire des disciplines spécifiques sur certaines pratiques des pays exportateurs de produits énergétiques telles que système de double prix et les subventions qui en résultent, les restrictions/taxes à l'exportation et la passation discriminatoire de marchés publics. Ces tentatives n'avaient toutefois pas été fructueuses, parce que les pays dotés de ressources se méfiaient des règles contraignantes sur le commerce des ressources naturelles.

Néanmoins, il est communément accepté que les règles de l'OMC existantes s'appliquent aux produits énergétiques, bien que l'on puisse soutenir qu'elles ne sont pas optimales pour la résolution de certains problèmes liés au commerce dans le secteur énergétique.

Traditionnellement, les disciplines de l'OMC ont été conçues de manière à prendre en compte les obstacles à l'importation dans une plus grande mesure que les obstacles à l'exportation. Toutefois, dans le secteur énergétique, les restrictions à l'exportation sont les principaux obstacles au commerce.

Les droits d'exportation sur les matériaux et les produits énergétiques constituent une source de recettes importante pour les pays exportateurs

\* Yulia Selivanova est expert au Secrétariat de la Charte de l'énergie à Bruxelles.

<sup>1</sup> En janvier 2005. Ceci comprend les réserves non conventionnelles canadiennes. Le Canada non inclus, cette estimation de la part de l'OPEP s'élève à 84%.

<sup>2</sup> Le Mexique est une exception notoire ; la Constitution du pays confère à PEMEX, la compagnie pétrolière étatique, un monopole sur sa production pétrolière.

<sup>3</sup> La production tirée des sables pétrolifères canadiens a augmenté de manière significative, de même que la production à partir de champs de pétrole off-shore en eau profonde.

<sup>4</sup> Murray Gibbs. 2003. 'Energy Services, Energy Policies and the Doha Agenda' in Energy and Environmental Services: Negotiating Objectives and Development Priorities. CNUCED.



de produits énergétiques. Ni les questions liées aux pratiques restrictives de ces pays, ni celles concernant les entreprises énergétiques monopolistiques qui bénéficient souvent de droits et de privilèges exclusifs, ne sont pris en compte de manière substantielle dans les règles commerciales multilatérales existantes, ni les problèmes de transit. On note, en outre, l'absence d'un cadre d'investissement général.

Les politiques visant à combattre les changements climatiques pourraient-elles être en contradiction avec les disciplines commerciales multilatérales<sup>5</sup> ? Peut-être ; par exemple, le soutien financier aux producteurs d'énergie renouvelable pourrait être contesté aux fins des règles sur les subventions de l'OMC. Le principe du traitement national s'applique aux taxes et redevances, aux lois et réglementations intérieures. Les taxes intérieures sur le matériau et les produits énergétiques importés peuvent ne pas être plus élevées que celles prélevées sur les biens 'similaires' produits localement.

Les réglementations et normes techniques visant à promouvoir l'utilisation efficiente de l'énergie ne doivent pas constituer des obstacles non nécessaires au commerce.

<sup>5</sup> Art. 3, para. 5 de la Convention cadre des Nations Unies relative aux changements climatiques prévoit : « Il convient d'éviter que les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, constituent un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce. » Les Parties au Protocole de Kyoto « s'efforcent d'appliquer les politiques et les mesures...de manière à réduire au minimum les effets négatifs, notamment...les répercussions sur le commerce international. »

<sup>6</sup> Impôts perçus sur des biens ou des services utilisés directement ou indirectement dans la fabrication du produit.

<sup>7</sup> Note de bas de page 61 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

### Taxation de l'énergie

Les taxes sur le dioxyde de carbone et sur l'énergie peuvent être appliquées directement aux carburants, à l'électricité et aux industries d'aval qui utilisent l'énergie en tant qu'intrant – sur la base de la quantité de dioxyde de carbone émise ou de l'énergie consommée dans leur production.

La question se pose de savoir si les pays qui cherchent à réaliser des objectifs environnementaux pourraient établir une discrimination entre les biens énergétiques sur la base des technologies respectueuses de l'environnement utilisées pour leur production. La réponse n'est pas directe et elle se complique davantage si les produits finaux possèdent des caractéristiques physiques identiques et ont la même utilisation finale, par exemple l'électricité générée par l'énergie nucléaire ou par des sources renouvelables. Il serait difficile, dans un tel cas, de soutenir que des types d'électricité générés différemment ne sont pas des produits 'similaires'.

Le système du règlement des différends à l'OMC a traité des taxes environnementales. Le premier différend concernait une contestation de l'UE concernant un impôt américain sur les automobiles. La mesure avait été introduite pour créer une incitation à acheter des véhicules à basse consommation de carburant. Du fait que les véhicules affectés par le mesures étaient européens, l'UE a soutenu que la taxe était incompatible avec l'article III:2 du GATT (traitement égal pour des produits similaires nationaux et importés).

Le Groupe spécial a toutefois constaté que les voitures importées à forte consommation de carburant n'étaient pas 'similaires' aux voitures nationales à faible consommation. Elles pouvaient donc être traitées de manière moins favorable.

Dans le différend Superfund, initié contre les États-Unis par le Mexique, le Canada et l'UE, le Groupe spécial a examiné une taxe américaine sur le pétrole imposée dans le but de financer de dépolluer des sites de déchets dangereux. Tout en constatant que certains aspects de la mesure

américaine étaient compatibles avec l'article III du GATT, le Groupe spécial a reconnu la possibilité d'imposer des taxes environnementales.

### Ajustements de taxes aux frontières

Lorsqu'un Etat ayant des normes environnementales élevées impose des taxes énergétiques substantielles, les biens à forte intensité d'énergie produits dans le pays deviennent moins compétitifs par rapport aux produits étrangers qui ne sont pas soumis à de telles réglementations. Le pays pourrait donc choisir de rembourser les taxes aux sociétés, à l'exportation. Le gouvernement pourrait également souhaiter imposer des taxes additionnelles sur les importations de produits provenant de pays qui n'adhèrent pas au même niveau élevé de protection environnementale.

Les règles de l'OMC ne donnent pas de définition claire de l'éligibilité de certains ajustements de taxes aux frontières. Selon l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, les impôts indirects en cascade perçus en amont<sup>6</sup> peuvent être exemptés aux frontières lorsqu'ils sont perçus sur des entrants consommés dans la production du produit exporté, c'est-à-dire des intrants physiquement incorporés, tels que l'énergie, les carburants et le pétrole utilisé dans le procédé de production.<sup>7</sup>

L'ajustement ne pose pas de problème lorsque la taxe énergétique sur le produit lui-même est prélevée ou remboursée aux frontières. Les opinions divergent, toutefois, sur le point de savoir si les taxes d'ajustement aux frontières sont autorisées en vertu du droit de l'OMC pour les intrants imposables qui ne sont pas physiquement incorporés au produit final.

Par exemple, on ne sait pas au juste si une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone durant la production d'un bien peut être ajustée.

### Subventions

Le fait que certaines sources d'énergie renouvelables ne soient pas pour le

(suite à la page 20)

## Une feuille de route sous le signe du développement durable pour l'OMC ?

Aaron Cosbey\*

L'impasse actuelle dans laquelle se trouvent les négociations du Cycle de Doha offre à ceux qui cherchent à améliorer le fonctionnement du système commercial multilatéral à la fois des raisons d'inquiétude à propos du modèle actuel et un répit pour examiner attentivement comment il pourrait servir au mieux les besoins du présent.

Dans l'examen des orientations vers lesquelles l'OMC pourrait évoluer, nous devrions en premier lieu prendre ses origines en considération. Il est largement accepté que le GATT a été créé comme instrument de l'embedded liberalism. Les rédacteurs partageaient une perception de la légitimité, de la nécessité de l'intervention publique nationale en vue de la réalisation de la protection sociale et de la stabilité, mais ont également compris les leçons de la poussée de protectionnisme dévastateur de l'après-guerre. Ils ont donc ancré les buts du libéralisme – non discrimination et libéralisation progressive – dans un cadre plus large destiné à permettre l'interventionnisme intérieur, en établissant un équilibre prudent entre les deux. Selon John Ruggie, l'accord reposait sur une perception commune des fins sociales auxquelles le pouvoir gouvernemental peut légitimement s'exercer au niveau intérieur.

Avec l'évolution progressive de l'agenda de l'OMC, qui est allé au-delà de la réduction tarifaire, pour se concentrer 'derrière la frontière', nous nous sommes éloignés de l'équilibre envisagé par Bretton Woods pour aller vers un régime qui se concentre essentiellement sur la libéralisation. Ceci est en conformité avec une nouvelle perception partagée par la plupart des pays de l'OCDE, selon laquelle le gouvernement du devrait avoir un rôle moins interventionniste.

Cet historique est instructif à plusieurs égards. En premier lieu, elle montre à quel point il est l'important de faire reposer le régime commercial (ou tout régime international fructueux) sur une fin sociale convenue à l'échelle

internationale. On peut dire également que l'accord social sous-jacent, conclu à l'ombre de deux guerres mondiales, comprenait un désir de paix et de stabilité des relations internationales au travers du commerce et de l'investissement. Les éléments spécifiques de l'accord ne sont pas aussi importants que le fait de son existence même ; le désir de réaliser des objectifs sociaux plus larges englobait un régime de quête de libéralisme comme moyen.

C'est une leçon importante pour ceux qui estiment que le régime commercial est, et doit être, fondé uniquement sur l'objectif de libéralisme orthodoxe. D'autres types de régimes commerciaux ouverts sont possibles.

La question évidente à laquelle mène cette analyse est la suivante : quelle sorte d'accord international avons-nous aujourd'hui, sur une fin sociale, un demi-siècle plus tard ? Devons-nous réinventer l'embedded liberalism pour refléter des impératifs modernes ?

Je soutiens que nous avons déjà un accord international, une perception commune sur laquelle construire un régime commercial pour le 21<sup>ème</sup> siècle. L'objectif social large vers lequel le système commercial multilatéral devrait œuvrer et devrait permettre aux gouvernements nationaux d'œuvrer, c'est le développement durable. Cet objectif repose sur la perception commune qui est la vérité essentielle de l'ère globale : nous sommes tous liés.

Nous pouvons percevoir l'affirmation de ce but social convenu à divers endroits. Le premier paragraphe de préambule de l'Accord de Marrakech établissant l'OMC vise : « le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la

demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable. »

La Déclaration ministérielle de Doha réaffirme avec force l'attachement à 'l'objectif de développement durable' et s'engage à « faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial qui corresponde aux besoins de leur développement économique. »

Les moyens de la libéralisation des échanges et de la non discrimination sont donc établis comme fondement du GATT, au service d'une fin sociale plus large : le but du développement international, nuancé par la nécessité de respecter les réalités environnementales.

Nous avons soutenu, ci-dessus, que la perception commune qui sous-tend cet accord est que nous sommes tous reliés. En effet, nous l'avons toujours été, mais la mondialisation rend le monde encore plus petit. D'un point de vue économique, les liens denses et complexes entre le commerce et l'investissement se traduisent par le fait que, pour les pays riches, la vitalité des pays en développement n'est plus une préoccupation altruiste, mais est dans leur propre intérêt.

Comme en témoigne la hausse massive de la demande globale de marchandises et de services générée par la montée des classes moyennes dans les géants en développement émergents. Et comme en témoigne l'impact anti-inflationniste puissant sur les pays développés des importations en provenance de ces mêmes pays.

\* Aaron Cosbey est conseiller associé, commerce et investissement, à l'Institut International pour le Développement Durable à Winnipeg.

Sur le plan de l'environnement, nous avons toujours été reliés, mais nous découvrons maintenant seulement à quel point, avec les progrès de la science et les pressions de la croissance du PIB. La production d'électricité à partir du charbon, en Inde est en train de bloquer les efforts visant à réduire la charge de mercure en Amérique du nord. La désertification en Afrique est en train de détruire les récifs coralliens dans les Caraïbes. Et des problèmes telles que les changements climatiques, le trou de la couche d'ozone et la perte de biodiversité nous affectent tous, quelle qu'en soit la provenance. Nous devons nous préoccuper de la capacité de tous les pays à relever les défis environnementaux.

Sur un plan social plus large, les mêmes liens croisés sont établis. La faillite des États est une mauvaise nouvelle pour l'ensemble du village global, générant des problèmes auxquels les autres États doivent s'attaquer : l'instabilité politique contagieuse, les réfugiés, les guerres et la criminalité internationale. Les États solides, par contre, sont en mesure de s'atteler aux sources de préoccupation communes et de contribuer de manière positive aux efforts internationaux visant à relever le bien global.

C'est en raison de cette réalité – que nous sommes tous reliés – que nous avons l'Agenda de développement de Doha, au lieu du Cycle de Doha. C'est pour cela que le traitement spécial et différencié est un principe fondamental du régime, et que les discussions de Doha comprenaient des discussions sur la mise en œuvre, la constitution de capacités et l'aide pour le commerce. L'importance pour tous les pays de disposer d'un espace stratégique intérieur et international pour la réalisation du développement durable fournit la fin sociale au sein de laquelle ancrer les objectifs d'ouverture du commerce et de non discrimination.

Quels types de formes institutionnelles sont appropriés pour un régime fondé sur cet accord ? Est-il nécessaire de concevoir de nouveaux principes et normes, de nouvelles règles et procédures plus adaptés à la tâche ?

Seul un processus dynamique, sans exclusion, peut apporter des réponses solidement fondées, mais trois possibilités initiales sont proposées ci-dessous, défendues comme des changements nécessaires à apporter au statu quo.

### Attention aux fins mercantilistes

Nous nous sommes peut-être mis d'accord sur la fin sociale et nous avons même peut-être incorporé nombre des modalités en vue de sa réalisation dans des aspects des discussions de Doha. Mais nous sommes toujours en train de négocier comme si le mercantilisme était valable, comme si le commerce international était un jeu de somme nulle. Il y a une rupture fondamentale entre les délicatesses des déclarations politiques et la rudesse des négociations effectives. Nous avons besoin de nouveaux modes de négociation qui soient en harmonie avec la réalité des liens croisés et l'objectif de développement durable.

Par exemple, nombre des questions de négociation épineuses sont des questions empiriques. Les prescriptions de performance sont-elles bonnes ou mauvaises pour l'État qui met en œuvre ? Le renforcement des droits de propriété intellectuelle (DPI) stimule-t-ils l'innovation ? Et où se trouve le point d'équilibre entre le bien public et les incitations privées ? Comment la libéralisation devrait-elle être échelonnée pour fournir les meilleurs résultats en termes de développement ? Si elles visaient réellement le développement durable, les négociations exigeraient des avis indépendants, faisant autorité, sur ces questions.

Comme Konrad von Moltke l'a soutenu à maintes reprises, le régime commercial a beaucoup à apprendre de ses équivalents environnementaux. Les négociations sur les changements climatiques sont sous-tendues par un assemblage non partisan de centaines des meilleurs climatologues et économistes du monde, réunis au sein du Groupe spécial intergouvernemental sur les changements climatiques. Guidé et orienté par les Parties.

Cet organe se met au service des négociations sur les changements climatiques en fournissant une base solide à la politique publique internationale. Nous avons peut-être besoin d'un groupe spécial intergouvernemental sur le commerce et l'investissement.

Dans le même ordre d'idées, Sylvia Ostry a appelé à une coalition de puissances intermédiaires pour lancer une analyse et une discussion, dans une démarche totalement distincte des négociations, pour obtenir des réponses à ces types de questions fondamentales.

### Il y a des gagnants et des perdants dans la libéralisation

La libéralisation des échanges a généré des avantages économiques considérables, mais qui ont tendance à être mal répartis. Toutefois, le régime actuel accorde peu d'attention, si non aucune, aux incidences au niveau intérieur, où l'on note souvent une hausse des bénéfices, mais une stagnation des salaires réels (en particulier, mais pas exclusivement, dans les emplois à faible niveau de compétences).

En ignorant cette réalité, on court à la catastrophe, car ceci risque d'éloigner les électeurs des membres constitutifs du régime. Selon Sandra Polaski, c'est cette forme majeure qui est à la source du blocage actuel dans les négociations actuelles. Nous devons trouver des voies et moyens de permettre aux États qui libéralisent d'aider de manière effective les perdants de la libéralisation.

Ceci dit, et alors qu'il serait peut-être bon d'apporter un peu de civilité à la sauvagerie qui relève de la destruction créatrice, nous nous devons d'être francs sur nos insuffisances. Nous ne savons pas réellement comment recycler nos travailleurs et les préparer à s'adapter à des méthodes d'emploi différents. Ceci ne se fait pas correctement, même dans les pays les plus riches du monde. Tant que nous ne sommes pas mieux équipés, la ruée vers la libéralisation doit être tempérée par des préoccupations en matière de coûts d'ajustement.

(suite à la page 20)

## Analyse préliminaire de la décision de l'OMC relative à la biotechnologie

Heike Baumüller et Yvonne Apea\*

Le rapport tant attendu du Groupe spécial de l'OMC examinant la contestation par les États-Unis, l'Argentine et le Canada de l'application par l'UE de ses réglementations biotechnologiques a été finalement publié le 29 septembre. La question la plus immédiate pour les Membres de l'OMC sera de savoir comment la décision de plus de 2.000 pages affectera leurs décisions de politiques et réglementaires sur la biotechnologie.

### Les constatations en bref

Les parties plaignantes contestaient l'UE pour trois raisons, à savoir, (i) le moratoire général supposé de l'UE sur les approbations biotechnologiques, (ii) son incapacité à approuver un certain nombre de produits biotechnologiques spécifiques (sous l'appellation 'mesures par produit'), et (iii) les interdictions au niveau national, dans plusieurs États membres de l'UE, de la commercialisation et de l'importation de produits biotechnologiques spécifiques déjà approuvées à l'échelle de l'UE.

D'une façon générale, le groupe spécial a pris parti pour les États-Unis, l'Argentine et le Canada sur tous les trois points. Il a conclu que les moratoires généraux et par produits avaient entraîné un 'retard indu' dans l'achèvement des procédures d'approbation de l'UE pour les produits biotechnologiques, contrevenant ainsi aux obligations imposées à Bruxelles

aux fins de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS). Le Groupe spécial a également rejeté l'argument de défense avancé par l'UE présentant les interdictions au niveau national comme des mesures de précaution et appelé l'UE à mettre ces mesures en conformité avec les règles de l'OMC.

### Seule l'application des procédures d'approbation de l'UE ont été évaluées

Le Groupe spécial a spécifié de manière explicite qu'il n'avait pas examiné le point de savoir si les procédures d'approbation de l'UE pour les produits biotechnologiques étaient en conformité avec ses engagements aux fins de l'OMC. Le Groupe spécial s'est plutôt concentré sur l'application de ces procédures par les autorités réglementaires européennes.

En conséquence, les incidences les plus immédiates de la décision sont pour des situations où des procédures d'approbation sont en place, mais pourraient être appliquées de manière incompatibles avec les règles de l'OMC. Toutefois, comme à l'accoutumée, le diable est dans les détails. Un examen plus attentif des constatations spécifiques permettra de comprendre certaines des incidences systémiques du différend.

### Les moratoires sont-ils des mesures SPS ?

Le Groupe spécial a conclu que les moratoires général et par produit supposés ne constituaient pas des mesures SPS. Il a spécifiquement soutenu que si les prescriptions et procédures pouvaient constituer des mesures SPS (telles que les procédures d'approbation de l'UE),

l'application de telles prescriptions et procédures ne répondaient pas à la définition.

Suite à cette constatation générale, le Groupe spécial a rejeté pratiquement toutes les allégations des parties plaignantes, y compris celles selon lesquelles les moratoires n'étaient pas fondées sur des preuves scientifiques ou sur une évaluation des risques, car de telles prescriptions ne s'appliquent qu'aux mesures SPS. Le Groupe spécial a plutôt concentré ses arguments exclusivement sur la conclusion selon laquelle les moratoires avaient mené à un 'retard indu' dans l'application des procédures d'approbation, en violation avec l'article 8 et l'annexe C(1)(a) de l'Accord SPS.

### SPS, OTC ou les deux ?

Le Groupe spécial a évalué le point de savoir si les procédures d'approbation étaient des mesures SPS ou – comme le soutenait l'UE – si elles relevaient également en partie de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC). Cette distinction est importante, car elle déterminera sous quel ensemble de règles une mesure sera évaluée.

Comme constatation générale, le Groupe spécial a conclu qu'une mesure unique (avec des objectifs multiples) pouvait relever d'un accord dans la mesure où elle s'applique à une des fins de cet accord, et d'un autre accord, pour d'autres fins. Après examen très détaillé des procédures d'approbation de l'UE, le Groupe spécial a conclu que les procédures d'approbation énoncées dans les Directives 90/220 et 2001/18 constituaient une mesure SPS. La Réglementation récente de l'UE sur les produits alimentaires 258/97, par contre, était considérée comme relevant de plusieurs arguments, car elle visait

\* Heike Baumüller est Coordinatrice de programme – Environnement et ressources naturelles à l'ICTSD. Yvonne Apea, ancienne Coordinatrice de programme – Règlement des différends à l'ICTSD, est à présent Administratrice Conférences et Projets à Economist Intelligence Unit. Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux des auteurs et non ceux des Institutions.

1 La Directive 2001/18, qui remplace la Directive 90/220, énonce les règles pour la libération environnementale des organismes génétiquement modifiés et la commercialisation des produits biotechnologiques. La Réglementation 258/97 traite de la commercialisation et de l'étiquetage des nouveaux produits (remplacée par la suite dans le cas des produits biotechnologiques par des réglementations spécifiques en matière d'étiquetage).



à réaliser des objectifs multiples, dont un seul était perçu comme entrant dans le champ d'application de l'Accord SPS.<sup>1</sup>

Les implications pratiques et systémiques de la constatation générale restent quelque peu imprécises, car le Groupe spécial n'a fait référence qu'aux deux Directives, dans l'évaluation de la compatibilité avec l'Accord SPS. Du fait qu'il avait déjà constaté que les procédures énoncées dans les deux Directives constituaient une mesure SPS, le Groupe spécial – invoquant le principe d'économie jurisprudentielle – n'a pas vu la nécessité d'examiner les plaintes du Canada aux fins de l'Accord OTC.

Le Groupe spécial a plutôt adopté une approche large dans l'interprétation du champ d'application de l'Accord SPS. Dans une conclusion notoire, il a rejeté l'argument avancé par l'UE selon lequel tout risque pour l'environnement autre que ceux liés à la vie et à la santé des animaux, et à la préservation des végétaux (tels que les effets néfastes sur les organismes terrestres ou aquatiques ou sur les processus biologiques d'un écosystème) devrait se situer en dehors du champ d'application de l'Accord SPS.

En adoptant une approche aussi large, le Groupe spécial a considérablement rehaussé la barre pour tout pays souhaitant justifier ses procédures d'approbation (du moins en partie) en en faisant des mesures OTC.

#### Quand un retard est-il 'indu' ?

Selon le Groupe spécial, l'obligation 'd'entreprendre et d'achever' des procédures d'approbation sans retard indu renvoie au fait que « dès qu'une demande [était] reçue, les procédures d'approbation doivent démarrer puis être menées du début à la fin. » Le Groupe spécial a renvoyé au sens de 'indu' tel qu'énoncé dans le dictionnaire pour dire que les procédures d'approbation devaient être entreprises et achevées 'sans perte de temps injustifiable'. Toutefois, au lieu de tenter de définir les raisons qui pourraient rendre 'indu' un délai donné, le Groupe spécial a mis l'accent sur le fait que pour déterminer

si une procédure d'approbation particulière avait été retardée de manière indue, il fallait procéder au cas par cas, 'en tenant compte des circonstances et des faits pertinents', ce qui rend difficile la possibilité d'arriver à des conclusions plus générales et plus systémiques pour les futurs différends éventuels.

#### Risque et précaution

Le Groupe spécial a constaté que les interdictions au niveau national n'étaient pas fondées sur une évaluation adéquate des risques, en violation de l'article 5.1 de l'Accord SPS. Il a également décidé que les interdictions ne pouvaient se justifier comme mesures de précaution aux fins de l'article 5.7, car des preuves suffisantes avaient été mises à disposition pour la conduite d'une évaluation des risques à l'échelle de l'UE. Le Groupe spécial a également mis l'accent sur le fait que les organes réglementaires européens n'avaient pas révisé les conclusions de leur évaluation initiale, menée à l'échelle de l'UE, de la sécurité sanitaire des produits OGM approuvés, à la lumière des 'nouvelles informations scientifiques' fournies par les Etats Membres qui avaient imposé des restrictions au niveau national.

Il est important de noter que le Groupe spécial estimait que le droit des membres d'adopter des mesures SPS provisoires là où les preuves scientifiques n'étaient pas suffisantes (aux fins de l'article 5.7) était un 'droit assorti de réserves, plutôt qu'une exception'. Du point de vue Groupe spécial, ceci impliquait que lorsqu'une partie plaignante allègue qu'une mesure SPS appliquée par un pays n'est pas fondée sur une évaluation des risques (en violation de l'article 5.1 de l'Accord SPS) et que le défendeur a invoqué l'article 5.7, il incombe à la partie plaignante d'établir l'incompatibilité des deux dispositions.

Au lieu de demander la levée des interdictions nationales, le Groupe spécial a appelé à la mise en conformité des mesures avec l'Accord SPS. Il a donc laissé la porte ouverte pour permettre aux Etats

Membres de l'UE de conserver des interdictions nationales s'ils sont en mesure de fournir une évaluation montrant un niveau de risque qui justifie l'adoption de mesures plus strictes que celles adoptées à l'échelle de l'UE.

#### La question de la similitude

Alors que les États-Unis avaient défendu leur cas exclusivement dans le cadre de l'Accord SPS, le Canada et l'Argentine avaient également invoqué l'Accord OTC et l'Accord général sur les droits de douane et le commerce (GATT) dans leur contestation des mesures par produit. Ils avaient également allégué, entre autres, que les mesures avaient entraîné une discrimination contre les produits biotechnologiques ('traitement moins favorable') par rapport aux équivalents non biotechnologiques nationaux (sur la base de l'hypothèse selon laquelle le procédé de modification génétique, en soi, ne rend pas un produit différent. Le Groupe spécial a effectivement contourné cette question, en spécifiant de manière explicite qu'il ne jugeait pas nécessaire de la prendre en compte.

Certaines des arguments spécifiques du Groupe spécial sont néanmoins intéressants. En réponse à la plainte avancée par l'Argentine pour violation du GATT, le groupe spéciale a estimé que l'Argentine n'avait pas été en mesure de démontrer que le 'traitement moins favorable' supposé des produits biotechnologiques importés avait résulté de l'origine étrangère des produits, ce qui aurait été en violation du principe du traitement national. Le Groupe spécial a de fait noté que l'Argentine n'avait pas allégué que les produits biotechnologiques importés avaient eu un traitement différent de celui des produits biotechnologiques nationaux.

La question de la 'similitude' pourrait devenir importante si les procédures d'approbation des produits biotechnologiques elles-mêmes devaient être contestées, étant donné que certains soutiennent que les produits génétiquement modifiés ne

(suite à la page 21)

## Vers un régime d'aide pour le commerce dans les services

Pierre Sauvé\*

Pour la gestion des réformes du secteur des services, l'ouverture des marchés doit être accompagnée d'une combinaison judicieuse de concurrence et de régulation, mais un tel processus peut poser des défis importants aux gouvernements disposant de ressources limitées dans de nombreux pays en développement.

Dans le domaine des services, une approche qui combine l'aide pour le commerce et des engagements additionnels de libéralisation du commerce et de l'investissement pourrait aider à promouvoir des progrès dans les négociations tout en prenant également en compte les préoccupations légitimes formulées par de nombreux gouvernements de pays en développement et par des organisations de la société civile, concernant l'importance des asymétries à la table de négociation.

Du fait simplement de la diversité des réalités sectorielles couvertes dans le commerce des services, une ensemble d'aide pour le commerce dans les services, favorisant la cohérence, nécessite une coopération et une coordination étroites entre un grand nombre d'institutions multilatérales, de donateurs bilatéraux et d'acteurs de la société civile (représentants du secteur privé et des ONG).

L'Agenda de développement de Doha et les Déclarations ministérielles de l'OMC abondent de références à l'assistance technique et à la constitution de capacité liées au commerce, dont aucune n'est toutefois juridiquement contraignante. Pour se préserver du risque très réel de voir l'absence d'assistance technique bloquer les réformes nécessaires et retarder de manière indue les engagements de libéralisation, il est nécessaire d'envisager l'établissement d'un lien plus formel entre le renforcement des engagements d'accès aux marchés contractés par les pays en développement et l'aide additionnelle

devant être apportée par les pays développés et les agences multilatérales pertinentes.

### Aide pour le commerce dans les services : une réponse adaptée

Le caractère particulier du commerce des services et de la libéralisation des services confère un certain nombre d'aspects spéciaux au débat sur l'aide pour le commerce dans le secteur. La nature non tarifaire des obstacles implique que les gouvernements ne renoncent pas à des recettes fiscales lorsqu'ils entreprennent la libéralisation du commerce des services. La protection tarifaire absente, il n'y a pour ainsi dire pas d'agenda significatif d'érosion des préférences et il est donc peu nécessaire de prévoir des paiements compensatoires pour les pays ou les régions affectés par les avancées de négociation fondées sur le traitement NPF.

De plus, la pratique de l'ouverture des marchés des services, où les résultats négociés sont beaucoup plus susceptibles d'aboutir à des engagements de statu quo (c'est à dire la consolidation de politique, ou même moins) que de générer une ouverture nouvelle des marchés - de novo - suggère que la possibilité de pressions significatives d'ajustement post-libéralisation est généralement absente (ou minimale) dans la plupart des cadres de négociation. Ceci implique que les discussions sur une réponse d'aide pour le commerce dans les services peut généralement être éloignée des préoccupations concernant la conception et le bien-fondé des financements compensatoires pour les 'perdants' potentiels de l'ouverture des marchés.

Ceci ne revient pas à dire que l'ouverture des marchés des services ne peut pas produire des

désavantages en termes de répartition. Elle le peut certainement, comme avec la libéralisation de tout secteur donné. Le point principal, cependant, est que - hormis pour les pays qui cherchent à accéder à l'OMC, dont les engagements moyens sont souvent plus élevés que ceux souscrits par les pays développés durant le cycle d'Uruguay - une nouvelle ouverture des marchés significative est rarement la norme à la table de négociation. Toute ouverture de ce type devrait, en outre, être correctement échelonnée, y compris par l'intermédiaire de pré engagements pour une libéralisation future, au moyen des engagements au titre de l'article 18 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), afin d'atténuer les pressions d'ajustement significatives et de garantir que l'ouverture des marchés et le renforcement réglementaire sont menés de manière concomitante. Les pressions en vue de l'ajustement résultant de l'ouverture des marchés des services pourraient en outre être prises en compte au travers du recours à un mécanisme de sauvegarde d'urgence opérationnel, un domaine où les règles sur le commerce des services sont incomplètes où des progrès seraient tout à fait souhaitables.

### Enjeux de l'aide pour le commerce dans le commerce des services

La question se pose naturellement de savoir où l'assistance additionnelle peut être orientée au mieux dans le domaine des services. Les pays en développement rencontrent deux défis centraux en procédant à des réformes dans le secteur des services. En premier lieu, celui d'identifier les éléments d'une bonne (économiquement saine) politique des services. En second lieu, celui d'évaluer comment le choix d'une bonne politique au niveau national peut être appuyé par

\* Pierre Sauvé est chargé de recherche principal et membre du corps professoral de World Trade Institute, à Berne, en Suisse et associé de recherche de l'International Trade Policy Unit, à la London School of Economics and Political Science.

des négociations multilatérales (ou bilatérales/régionales).

Pour prendre en compte le déficit clair dans les capacités de négociation, de mise à exécution et d'offre dont souffre la majeure partie des pays en développement dans le cadre de l'AGCS, il faut jeter un regard neuf, dans l'Agenda de développement de Doha, sur l'idée d'un lien plus formel entre la liste d'engagements, présents ou futurs, et la fourniture de l'assistance technique requise. Cette dernière vise à renforcer :

- La capacité à négocier à partir d'une position avertie ;
- La capacité à mieux gérer le processus d'ouverture des marchés ; et
- La capacité à approvisionner les marchés étrangers nouvellement ouverts.

#### Capacités de négociation et analytiques

En dépit de la promesse inhérente à la libéralisation du commerce des services au titre de l'AGCS, on ne peut surestimer la complexité de ce processus, en particulier au vu des capacités administratives et de négociation limitées de nombreux pays en développement. Un pays doit collecter des connaissances significatives avant d'être en mesure de présenter des demandes raisonnables d'ouverture de marchés et de faire des offres en connaissance de cause.

De nombreux pays en développement ont rencontré des difficultés récurrentes dans l'identification de leurs intérêts sectoriels spécifiques dans les négociations sur les services, des obstacles à leurs exportations ou de l'impact des demandes détaillées de leurs partenaires commerciaux (en particulier ceux des pays développés) sur leurs secteurs des services. La tâche est rendue encore plus complexe lorsque les administrations des pays en développement sont sollicitées par plusieurs réunions simultanées aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral.

Une préoccupation particulière pour les pays en développement est la question de savoir comment évaluer les demandes reçues des partenaires commerciaux et comment formuler leurs propres demandes et offres. Ce dernier point est une tâche particulièrement complexe car les pays doivent déterminer leurs objectifs de politique nationaux et la compétitivité de chaque secteur ou sous-secteur.

De tels défis sont exacerbés par la nécessité de déterminer, entre autres choses, l'échelonnement optimal des mesures impliquées dans la libéralisation, la capacité des entreprises nationales à fournir les services en question et le point de savoir si cette capacité serait affectée de manière positive ou négative par la concurrence accrue sur le marché, de même que le bien-fondé des régimes réglementaires et les capacités de mise en application intérieurs. D'autres éléments devant être pris en compte dans une telle évaluation ont trait à l'impact de l'ouverture des marchés sur l'investissement, l'emploi, l'accès à des importations de meilleure qualité ou à des fournisseurs étrangers plus efficaces, le genre, l'accès aux services essentiels et l'allègement de la pauvreté.

Beaucoup d'efforts de constitution de capacités dans les services ont été concentrés, jusqu'ici, sur les négociateurs et les responsables de politique, pour les aider à maîtriser les dispositions juridiques d'accords sur les services tels que l'AGCS. Un besoin plus urgent et qui, on peut le soutenir, aiderait davantage à exploiter le potentiel favorable au développement de la libéralisation des services est d'acquérir les outils analytiques pour déterminer dans quelle mesure un pays est prêt à libéraliser ; pour développer des stratégies de négociation à l'échelle du gouvernement ; et pour aider les fournisseurs de services nationaux à tirer pleinement profit des opportunités d'accès aux marchés découlant des efforts de libéralisation régionaux et multilatéraux.

Une évaluation des effets de la libéralisation des services est prévue au titre de l'AGCS. La communauté

des donateurs pourrait rehausser la crédibilité d'un tel processus en mettant en place un groupe d'experts reconnus à l'échelle internationale pour mener et orienter de tels travaux. Une initiative de ce type pourrait aider à garantir que les engagements souscrits à l'OMC reflètent des considérations de politique économique solide et à l'échelle de l'économie au lieu des intérêts étroits des fournisseurs de services nationaux ou étrangers.

#### Capacités de mise en œuvre et d'exécution

La complexité de la réforme du secteur des services et le besoin crucial d'ancrer les efforts de libéralisation dans une réglementation saine, de la faire accompagner et dans certains cas précéder par une telle réglementation, (notamment le respect de la capacité d'exécution réglementaire) peuvent constituer des défis majeurs pour les pays en développement. Ces derniers sont plus susceptibles que la moyenne d'avoir des régimes réglementaires et des capacités d'exécution faibles. La progressivité dans la libéralisation est donc nécessaire, de même que le renforcement des investissements dans la constitution de capacités liées au commerce visant à remédier à de telles insuffisances institutionnelles et réglementaires.

La multiplicité des modes de fourniture de services et l'intensité réglementaire qui en découle pour les mouvements du commerce des services et d'autres facteurs connexes posent un grand nombre de défis en matière d'assistance technique. La prépondérance de la présence commerciale comme mode de fourniture de services suggère que l'assistance visant l'amélioration du climat de l'investissement dans un pays hôte peut être d'une importance particulière pour le renforcement de la compétitivité du secteur des services.

Dans le même temps, l'essor croissant du commerce transfrontières et des possibilités de fournir à distance des marchés de services met en évidence la nécessité d'une convergence

(suite à la page 21)

## Impact des produits sensibles sur le commerce et le développement

L'exclusion d'un certain nombre de produits agricoles « sensibles » de la totalité des abaissements tarifaires est plus susceptible de restreindre l'ouverture effective des marchés que la mise à disposition de flexibilités additionnelles à l'intention des seuls pays en développement.

Lors de la suspension du Cycle de Doha, en juillet, le manque de progrès dans le soutien agricole interne et dans l'accès aux marchés était cité comme principale raison du fiasco, et certaines délégations blâmaient en particulier les exceptions à la libéralisation dans le pilier de l'accès aux marchés. Si les produits spéciaux et le nouveau mécanisme de sauvegarde spéciale pour les pays en développement ont concentré beaucoup d'attention, un examen plus attentif des structures tarifaires des Membres suggère que les flexibilités accordées pour les produits 'sensibles' sont plus susceptibles de restreindre l'accès aux marchés.

Les paragraphes 31 et 34 de l'Accord Cadre de juillet 2004 fournissent des détails sur la sélection et le traitement des produits sensibles (disponibles pour tous les Membres de l'OMC). Bien que le résultat des négociations doive refléter « la sensibilité du produit considéré », les pays qui désignent des produits comme 'sensibles' auraient à améliorer l'accès aux marchés de manière substantielle « au moyen de combinaisons d'engagements en matière de contingents tarifaires et de réductions tarifaires s'appliquant à chaque produit. »

Les propositions des Membres concernant le nombre/pourcentage de lignes tarifaires sensibles varient de manière significative, les États-Unis visant à limiter de tels produits à un pour cent des lignes tarifaires, et l'UE recherchant une limite de huit pour cent. Les pays du G-10 qui ont des secteurs agricoles fortement protégés tels que le Japon, la Norvège et la Suisse, ont proposé la couverture de 15% des lignes tarifaires par le mécanisme. Les pays en développement du G-20 ont plaidé en faveur d'un nombre limité de lignes tarifaires, dont le nombre précis doit être négocié, mais qui ne dépasserait pas un pour cent.

Le diagramme ci-dessous donne un aperçu des 200 lignes tarifaires consolidées les plus élevées, en équivalents ad valorem, dans un choix

de pays du G-33 et du G-10. Les droits tarifaires les plus élevés appliqués par de grands pays en développement tels que l'Inde, pour la plupart, ne dépassent pas 300 pour cent, les droits tarifaires chinois étant à un niveau substantiellement plus bas. Toutefois, dans de nombreux cas, les taux appliqués sont beaucoup plus bas que les taux consolidés, à la suite de la libéralisation autonome dans la plupart des pays en développement. Par contre, plusieurs pays développés tels que le Japon et la Suisse conservent toujours des crêtes tarifaires prohibitives concentrées dans un petit nombre de lignes à 1500-2000 pour cent.

Ce sont probablement les domaines où le Cycle de Doha pourrait contribuer de manière très efficace à une nouvelle ouverture réelle de l'accès aux marchés. Toutefois, en l'absence de tout critère de sélection, il est peu probable que plusieurs Membres de l'OMC désignent comme 'sensibles' nombre des produits qui bénéficient actuellement des niveaux de protection les plus élevés. Etant donné que trois pour cent des lignes tarifaires permettraient déjà à plusieurs pays de soustraire toutes les lignes ayant des tarifs supérieurs à 400 pour cent, certains ont fait valoir ni la désignation de 15 pour cent des lignes tarifaires (comme le propose le G-10), ni de 8 pour cent (comme le propose l'UE) comme sensibles ne feraient une grande différence en termes d'ouverture des marchés pour les produits fortement protégés.

De fait, même si ces crêtes tarifaires étaient réduites en fonction de la formule générale d'abaissements tarifaires, c'est-à-dire de près de 50-60 pour cent, les droits tarifaires qui en résulteraient resteraient trop élevés. Dans cette optique, un plafond tarifaire pourrait être le moyen le plus efficace de réduire les divergences entre Membres de l'OMC en ce qui concerne les produits les plus protégés. Tant le G-20 que l'UE ont proposé un plafond tarifaire de 100% pour les pays développés et de 150% pour les pays en développement. Les États-Unis ont suggéré un plafond de

75% pour les pays développés, le plafond pour les pays en développement étant à négocier. Toutefois, le G-10 continue de rejeter fermement tout plafond tarifaire.

Il reste à préciser le point de savoir si un plafond tarifaire s'appliquerait aux produits désignés comme spéciaux dans le cadre des propositions d'accès aux marchés des États-Unis et de l'UE (dans le cadre de la proposition du G-20, le plafond – 100% pour les pays développés et 150% pour les pays en développement – s'appliquerait aussi aux produits sensibles). Si les produits sensibles ne sont pas inclus, l'utilité d'un plafond maximal serait probablement sérieusement compromise. Les produits ayant les droits tarifaires les plus élevés – ceux ciblés en premier lieu par le plafond tarifaire – sont également les plus susceptibles d'être protégés en tant que produits sensibles.

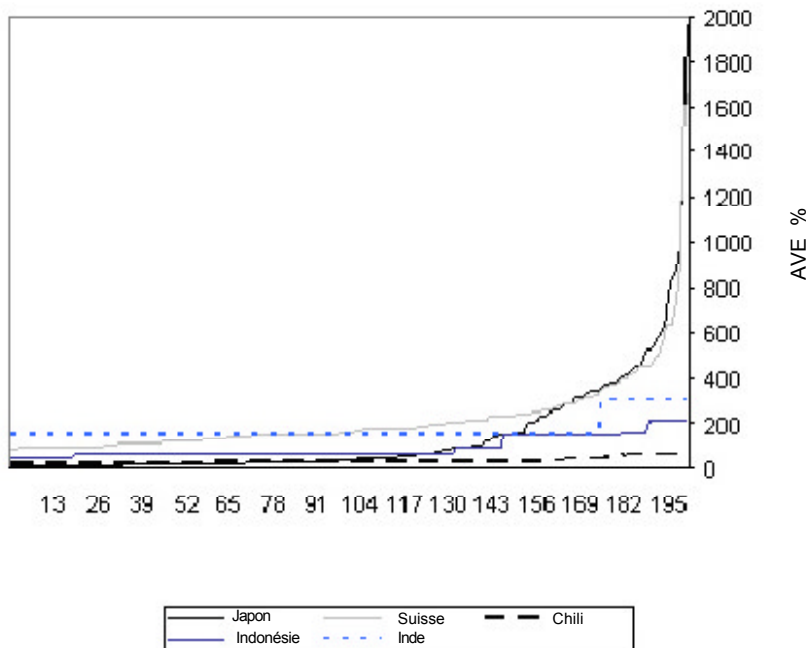
Un analyse de la structure tarifaire de l'UE montre l'importance des divergences entre les niveaux de protection des différents produits, ainsi que les caractéristiques des produits qui bénéficient des niveaux de protection les plus.

Les produits protégés par des droits tarifaires supérieurs à 200% comprennent la viande bovine et porcine, l'ail, la banane, les céréales transformés, les champignons, le vin et l'amidon. Les produits laitiers et le sucre sont juste en dessous de 200%. Un certain nombre de pays en développement sont des exportateurs compétitifs de ces produits. Toutefois, des droits tarifaires prohibitifs – en particulier lorsqu'ils sont associés à des restrictions de contingents – faussent considérablement les marchés pour ces produits et réduisent les gains de développement potentiels en limitant la capacité des pays en développement à mettre pleinement à profit leur avantage comparatif.

Il y a souvent, en outre, une corrélation entre les produits protégés par des droits tarifaires élevés et ceux qui sont fortement subventionnés dans les pays



Les 200 lignes tarifaires les plus élevées dans un certain nombre de pays



de l'OCDE par l'intermédiaire du soutien interne et des subventions à l'exportation. Dans la mesure où ces droits tarifaires et ces subventions entretiennent la surproduction agricole dans les pays développés, une telle protection est susceptible de porter préjudice aux agriculteurs pauvres des pays en développement.

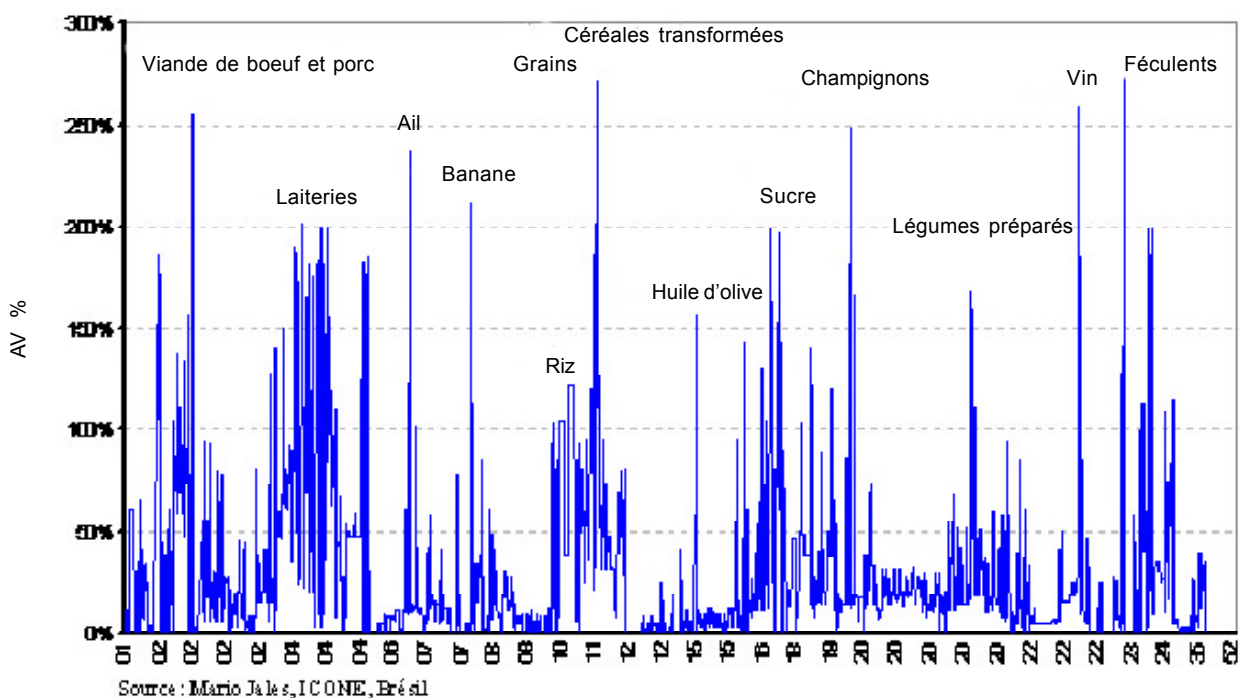
On peut penser que des questions similaires d'accès aux marchés pourraient se poser en raison des flexibilités pour les 'produits spéciaux' que les pays en développement peuvent désigner pour faire face à leurs besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural – même si, comme on l'a dit plus haut, les

crêtes tarifaires dans la plupart des pays en développement sont nettement plus faibles que celles conservées dans les pays développés.

Toutefois, si les Membres de l'OMC prennent au sérieux le concept de produits spéciaux, la sélection sera fondée sur de véritables objectifs de politique publique, alors que les produits sensibles n'ont pas de tels critères, du moins tels qu'ils ont été pris en compte à ce jour dans les négociations de l'OMC. Etant donné la base arbitraire de la désignation, les produits sensibles sont plus susceptibles de refléter des intérêts protectionnistes ou un comportement de recherche de rente, qui tous deux perpétueront les insuffisances.

Pour une reprise rapide des négociations du Cycle de Doha, les Membres auront peut-être à reconsidérer leurs positions sur le soutien interne, ainsi que sur l'accès aux marchés. Toutefois, les produits sensibles jouent un tel rôle dans l'amélioration de l'accès aux marchés que le nombre et le traitement des lignes tarifaires éligibles seront des éléments vitaux de tout résultat qui apporte des avantages substantiels tant pour le commerce que pour le développement.

Structure tarifaire de l'UE.



LIGNES TARIFAIRES SH

## Agriculture : de légers mouvements sur les questions techniques mais les avancées restent conditionnées par les enjeux politiques

Les sessions de négociation informelles ont repris au Comité de l'agriculture de l'OMC, mais toute percée dépendra des progrès au niveau politique.

Crawford Falconer, qui préside les négociations sur l'agriculture, a convoqué, de sa propre initiative, en sa qualité d'Ambassadeur de la Nouvelle-Zélande, la première réunion informelle le 10 novembre. Il a qualifié l'occasion de « forum de la transparence » destiné à fournir l'information sur les réunions récentes en groupes restreints à l'ensemble des Membres de l'OMC. Les représentants de plusieurs groupements ont fait rapport de leurs activités depuis la suspension des négociations formelles, en juillet, mais aucun changement significatif dans leurs positions n'était apparent.

Suite au feu vert donné aux Présidents de tous les groupes de négociation pour la reprise des travaux techniques, le 16 novembre, le Comité de l'agriculture devait tenir une autre session informelle le 20 novembre. On n'attend pas de telles réunions qu'elles mènent à des percées, mais elles sont destinées à préparer le terrain, dans l'attente de l'apparition - éventuelle - de signes politiques de flexibilité renouvelée. Il n'y a pas d'ordre du jour formel, mais certaines sources laissent entendre que le Comité pourrait travailler sur les flexibilités en matière d'accès aux marchés (les produits « sensibles » et « spéciaux » et le mécanisme de sauvegarde spéciale) à la disposition des Membres aux fins de l'Accord Cadre de juillet 2004.

### Possibilité de flexibilité américaine signalée

Les médias ont largement fait état du fait que les États-Unis, dans les discussions menées dans le cadre d'une « diplomatie tranquille » en dehors de l'OMC, ont fait montre d'une volonté conditionnelle d'envisager une réduction supplémentaire de 5 milliards de dollars de leur soutien interne agricole global ayant des effets de distorsion des échanges. Selon certaines sources, ceci pourrait se faire au travers de l'abandon par les États-

Unis du droit existant, mais largement inutilisé, d'octroi d'un soutien de minimis par produit allant jusqu'à 4,6 milliards de dollars.

Le Bureau de la Représentante américaine au commerce extérieur a toutefois catégoriquement démenti avoir indiqué une volonté de réduire son offre officielle actuelle de 22,4 à 17 milliards de dollars US « ou tout autre chiffre. »

### Demande de réactualisation des notifications

Réunis antérieurement en session normale (non de négociation), plusieurs pays se sont dits préoccupés par le fait que nombre des acteurs majeurs des négociations du Cycle de Doha – notamment l'Argentine, le Canada, l'UE, la Norvège, la Suisse et la Corée du sud – n'avaient pas notifié à l'OMC leurs subventions agricoles depuis 2001. La dernière notification du Japon date de 2002. Le Président Christian Häberli a souligné l'importance que revêtaient les notifications ponctuelles et a instamment appelé les Membres à rattraper leur retard en ce qui concerne leurs obligations. Il a déclaré, en particulier, que l'absence de notification créait un déséquilibre entre Membres car les négociateurs étaient obligés de fonder leurs calculs sur des renseignements collectés en dehors de l'OMC.

Ces renseignements risquaient d'être peu fiables et de ne pas être accessibles de manière égale à tous les pays, a-t-il ajouté. Sans renseignements actualisés sur le soutien interne, les négociateurs n'étaient pas en mesure d'évaluer de manière exacte l'effet des abaissements de subventions proposés sur les dépenses effectives.

Le Brésil a reconnu que la compilation des renseignements nécessaires était difficile, mais a noté que si, en tant que pays en développement, il avait été en

mesure de le faire, ceci devrait être possible pour les pays développés. L'UE et le Canada ont indiqué qu'ils fourniraient sous peu des notifications actualisées.

Dans le contexte du réexamen annuel de la situation spéciale qui affecte les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, la Banque mondiale – citant des travaux de recherche récents – a déclaré que la libéralisation du commerce des produits agricoles pourrait aider de maintenir le prix des denrées alimentaires de base à des niveaux abordables, mais a averti que cet objectif pourrait être sapé « au travers du potentiel qu'ont les produits sensibles et spéciaux de créer des exemptions significatives. » Ceci a été rejeté par Cuba et les Philippines, qui ont fait part de leur intention de soulever la question ultérieurement, après examen de la déclaration.

### L'agriculture reste le principal point d'achoppement dans les négociations globales

On se rappelle qu'en juillet, l'UE et les États-Unis se sont mutuellement accusés d'avoir fait preuve d'intransigeance et de manque de flexibilité dans leurs propositions respectives en matière d'abaissement tarifaire. L'UE en l'occurrence avait même imputé l'échec des négociations à la position américaine en accusant Washington de n'avoir pas été « en mesure de faire preuve de flexibilité sur la questions des subventions agricoles.

Les américains projetaient une réduction de 53% des subventions agricoles ayant des effets de distorsion sur les échanges. Une telle réduction devrait abaisser la limite des dépenses actuelles de ce pays de 48,2 milliards de dollars Us à approximativement 22,5 milliards de dollars. Certains membres

(suite à la page 22)

## ADPIC : divergences sur le rôle de l'OMC dans le contrôle de l'application de l'Adpic et sur les relations entre Adpic et CDB

Une proposition visant à conférer à l'OMC le rôle de surveillance de la mise en application des droits de propriété intellectuelle a été vivement rejetée par un certain nombre de pays en développement, alors que les pays développés continuent de s'opposer à de nouvelles propositions destinées à empêcher le biopillage.

Dans une communication présentée conjointement à la réunion d'octobre du Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC) de l'OMC, l'UE, le Japon, la Suisse et les États-Unis ont mis en exergue l'expansion rapide de la contrefaçon et du piratage globaux. Ces pays ont invité les Membres à mener une discussion sur les voies et moyens de mettre en œuvre les dispositions relatives à l'exécution de l'Accord, et leur ont proposé de demander au Secrétariat de compiler les renseignements sur le sujet reçus des gouvernements. L'initiative suivait une proposition controversée présentée en juin par l'UE, qui suggérait que le Conseil examine le respect des dispositions de mise à exécution de l'Accord sur les ADPIC et fasse « des recommandations sur les moyens d'améliorer la situation. »

Notant que l'Accord sur les ADPIC donne aux Membres, de manière explicite, le droit de déterminer la méthode appropriée de mise en œuvre de ses dispositions, l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Chine, l'Inde et le Venezuela ont fait valoir que la discussion sur la mise à exécution au sein du Conseil limiterait la flexibilité nécessaire aux Membres pour rédiger et mettre en application une législation interne sur les droits de propriété intellectuelle (DPI). Il y avait d'autres moyens de traiter de la faiblesse de la mise en œuvre, ont-ils soutenu, notamment les réexamens de la politique commerciale et le système de règlement des différends de l'OMC. Ils ont également rejeté la suggestion de se concentrer sur les travaux du Conseil et l'assistance technique qu'elle fournit sur les dispositions relatives à la mise en application de l'Accord.

### Empêcher l'appropriation abusive des ressources génétiques

Les délégations ont de nouveau repris les discussions sur la relation entre l'Accord sur les ADPIC et la Convention relative à la diversité biologique (CDB). Aux fins de la CDB, l'accès aux ressources

génétiques doit être fondé sur le consentement préalable en connaissance de cause du pays d'origine. Les Parties à la Convention doivent également prendre « les mesures législatives, administratives et de politique [...] en vue de partager de manière juste et équitable les résultats de la recherche et du développement et les avantages découlant de l'exploitation commerciale et autre des ressources génétiques » fournies par une autre Partie. Afin d'incorporer les principes de consentement préalable en connaissance de cause et de partage des avantages de la CDB dans la législation sur les brevets des pays, les pays en développement ont proposé un amendement à l'Accord sur les ADPIC qui rendrait obligatoire pour les Membres de l'OMC d'exiger des demandeurs de brevets qu'ils divulguent le fournisseur et le pays d'origine de toute ressource biologique ou de toute connaissance traditionnelle qui y est associée, utilisée dans leur invention.

Répondant aux commentaires des États-Unis concernant sa communication de novembre 2005 qui avait mis en évidence plusieurs cas potentiels de « biopillage », le Pérou a fait valoir qu'une évaluation effective des cas réels nécessiterait l'incorporation d'une obligation universelle de divulguer l'origine/source/provenance juridique des ressources biologiques dans les demandes de brevets (IP/C/W/484). Une telle prescription faciliterait la vérification du respect des critères de brevetabilité d'une invention basée sur des ressources génétiques et/ou des connaissances traditionnelles, et aussi de l'existence d'arrangements en matière de consentement préalable en connaissance de cause et de partage des avantages. Le Brésil, l'Équateur, la Chine, l'Inde, la Malaisie, le Sri Lanka et le Venezuela ont favorablement accueilli la communication et appelé à des négociations sur la base de textes, sur l'incorporation des prescriptions en matière de divulgation dans l'Accord sur les ADPIC.

Se disant toujours convaincus de l'absence de conflit entre l'Accord sur les

ADPIC et la CDB, l'Australie, le Canada, l'UE, le Japon, la Corée, la Nouvelle-Zélande, la Suisse et les États-Unis ont déclaré qu'il serait prématuré de démarrer des négociations sur des amendements. La plupart de ces pays ont appuyé la création de bases de données de connaissances traditionnelles pour aider les examinateurs des brevets à évaluer la nouveauté d'une invention. Certains groupes autochtones se sont dits préoccupés de la création de telles bases de données, en faisant valoir que la mise à disposition des connaissances à public général pourrait compromettre les droits des détenteurs de connaissances.

### Trois ratifications de la dérogation relative à la santé publique

La Suisse et le Salvador ont annoncé qu'ils avaient ratifié l'amendement à l'Accord sur les ADPIC relatif à la santé publique de décembre 2005 (les États-Unis sont le seul autre Membre de l'OMC à l'avoir fait). L'amendement rend permanente la décision adoptée en 2003, qui relevait les Membres de certaines obligations aux fins des ADPIC pour leur permettre d'exporter des médicaments produits sous licence obligatoire. Il sera formellement intégré à l'Accord sur les ADPIC dès que deux tiers des Membres de l'OMC auront ratifié les changements.

Pour que la dérogation devienne opérationnelle (c'est-à-dire pour permettre à un pays d'exporter ou d'importer), les Membres de l'OMC doivent incorporer ses dispositions dans leurs législations nationales. Ceci a été fait, jusqu'ici, par la Norvège, l'Inde, l'UE, les Pays-Bas, la Corée et le Canada – tous exportateurs de produits pharmaceutiques. Le Canada a annoncé, lors de la réunion, qu'il réexaminait sa législation relative à 'l'accès aux médicaments' pour voir comment elle pourrait être améliorée. Parmi les pays importateurs, le Kenya recherchait une assistance technique pour l'aider à incorporer la dérogation dans sa législation nationale.

## Afrique de l'ouest : les APE en question. La société civile intensifie son combat et les gouvernements dans le doute

Le moins que l'on puisse dire, c'est que les accords de partenariat économique actuellement en négociation sont loin de faire l'unanimité en Afrique de l'ouest. De nombreux acteurs de la sous région ont, du lancement des négociations à ce jour, montré leur opposition à la mise en place d'un accord de libre-échange fondé sur les principes de la réciprocité entre l'UE et les pays de la Cedeao. Les ONG, organisations de producteurs, syndicats de travailleurs, mouvements de femmes et d'étudiants, membres de la plate-forme de la société civile ouest africaine sur les Ape et du réseau Africa Trade network (ATN) ou en alliance avec eux, ont lancé une campagne internationale depuis 2003 pour dénoncer les APE sous leur forme actuelle.

De nombreuses autres organisations du patronat africain se sont jointes directement ou indirectement à la campagne à en partageant les arguments de base. De même, plusieurs ONG du Nord ont servi de relais pour attirer l'attention de gouvernements et des populations de l'UE sur les dangers et les risques que ces accords faisaient inévitablement courir aux populations africaines dans leur ensemble. Ces arguments ont été renforcés par une série d'études menées par de multiples institutions, dont certaines jouissent d'une crédibilité sans faille, qui ont pour l'essentiel abouti à la conclusion que les APE pourraient compromettre les efforts de développement faits par la sous région ouest africaine, en fragilisant la production agricole et industrielle, en baissant l'investissement public dans les secteurs sociaux de base, en détournant les échanges commerciaux intra-régionaux et en sapant du coup les bases de l'intégration régionale que l'Ape dit chercher à promouvoir.

Les incertitudes et les doutes soulevés par l'Ape ont engendré récemment, au-delà des dénonciations et des critiques, une recherche effrénée d'alternatives à l'accord de partenariat ou d'accords de partenariat alternatifs. Il semble cependant que les différents acteurs

impliqués dans les négociations autant que les institutions n'aient pas la même lecture de cette démarche. Quoi qu'il en soit, un regard lucide sur la situation montre que la perception de cet accord a beaucoup changé, y compris aux yeux de certains gouvernements de la région et d'autres acteurs qui jadis montraient un zèle pour le moins incompréhensible en faveur de la conclusion de l'accord.

Si les organisations de la société civile ont dès le départ proclamé leur opposition à l'Ape sous sa forme présentée, certains ministres d'Afrique de l'ouest ont, à titre officieux ou officiel, pris du recul par rapport au contenu et aux dates convenus pour la signature de l'Ape.

### La société civile réitère ses arguments contre l'Ape et présente ses recommandations

Dans une déclaration produite à l'issue d'une concertation de plusieurs jours, du 10 au 13 novembre dernier, organisée à Dakar sous l'égide d'Enda Tiers Monde et de Third World Network Africa (TWN Africa), au nom de la plate-forme des OSC d'Afrique de l'ouest sur les APE, les organisations de la société civile ont rappelé le travail effectué tant collectivement qu'individuellement, au niveau national comme régional, pour que leurs préoccupations soient prises en compte dans le processus et les décisions politiques de la négociation des APE en Afrique de l'ouest. Leur mot d'ordre demeure inchangé. Tel qu'il ressort de la déclaration, elle continue de marteler que « l'accord de partenariat économique entre la CEDEAO et l'UE, dans sa forme actuelle d'accord de libre échange entre deux parties inégales, constitue une diversion fondamentale et une menace aux efforts collectifs et individuels de développement des économies de la région ».

De plus, au moment où « la CEDEAO semble encore incapable d'articuler la logique fondamentale de ses préoccupations proclamées en matière

de développement dans la structure des APE et leurs différents thèmes », la CE se contente quant à elle de financer les études d'impact et par la même occasion, d'imposer ses propres termes de référence.

### « Il est prématuré de passer à la deuxième phase » :

La décision de passer à la deuxième phase a été prise par le comité ministériel de suivi de la CEDEAO lors de sa réunion tenue à Niamey le 06 octobre 2006. Une telle décision a été jugée trop hâtive par la société civile. Ceci pour deux raisons fondamentales. D'abord elle a été prise « en dépit de la reconnaissance par les Ministres, du fait que les études d'impact devant guider les négociations ne sont pas complètes ». D'autre part il existe un profond désaccord sur la conception à donner à l'APE. Selon les OSC, l'UE fonde sa position sur la conception mercantiliste de l'accord sans se soucier de la dimension développement qui est la préoccupation des Etats de la Cedeao. Sur ce point, la société civile, dit être « convaincue que cette décision est défailante et expose la CEDEAO au risque de passer à une étape beaucoup plus complexe, sans le bénéfice de principes claires et d'une déclinaison précise de ses intérêts ».

### La préparation technique

La déclaration a principalement touché tous les domaines sur lesquels l'accord devra porter.

En ce qui concerne l'accès aux marchés, ils estiment que le rapport de groupe de travail sur le secteur des produits ne donne pas une vision claire de ce secteur, pouvant permettre à la CEDEAO de prendre des engagements rentables pour notre production, face à la supériorité écrasante des producteurs de l'UE et ses politiques de subvention.

Pour ce qui est des services, le groupe de travail se fonde sur l'illusion selon



laquelle la libéralisation est essentielle pour développer ce secteur. Mais faudrait noter le risque que devra courir les industries ouest africaines naissantes face aux transnationales européennes. Concernant

l'investissement et la concurrence, on note la persistance de l'UE à les inclure dans l'accord, en dépit de l'opposition faite par le Comité Ministériel de Suivi des négociations en Afrique de l'ouest de les inclure dans l'APE. Ces Ministres ont décidé de développer au préalable leur propre politique régionale en matière d'investissement et de concurrence.

Dans les domaines de la facilitation des échanges, des normes sanitaires et Phytosanitaires (SPS) et des obstacles techniques au commerce (OTC), les acteurs de la société civile disent être convaincus « que ces questions constituent un enjeu majeur de développement pour l'Afrique de l'ouest ». Il faudrait donc penser à les développer avec ou sans APE, en évitant que l'UE nous dicte sa loi.

Selon la déclaration, la position de la société civile s'explique essentiellement par le « constat de déséquilibres importants en ressources humaines et matérielles ainsi qu'un rapport de force disproportionné entre les parties à la négociation ». Ainsi, pour éviter à la région des décisions hâtives pouvant porter préjudice à son développement à moyen ou long terme, les Osc ont fait des recommandations spécifiques qui peuvent se décliner en ceci :

- suspendre la phase II des négociations qui est prématurée ;
- Exiger la prolongation du délai des négociations au-delà de décembre 2007 ;
- Exploiter cette période pour la conduite d'évaluations autonomes, indépendantes et concrètes de l'APE sur les économies dans leur ensemble et surtout sur les différents secteurs et segments de la société ;
- S'assurer que la revue à mi-parcours des APE ainsi que le stipule l'Accord de Cotonou soit globale, inclusive et

substantielle ; et que dans ce contexte les gouvernements favorisent des discussions pour l'adoption de cadres alternatifs aux APE dans leur forme actuelle ;

- Maintenir leur décision d'exclure les questions de Singapour sur la Concurrence, l'Investissement et les Marchés Publics de tout accord éventuel avec l'Union Européenne;
- S'assurer que le projet de cadre de politique régionale sur les investissements et la concurrence soient assujettis à des concertations nationales complètes et inclusives ; que les discussions explorent d'autres modèles plus adaptés aux besoins de l'Afrique de l'Ouest et ses économies, avec le souci d'améliorer fondamentalement la production agricole et le tissu industriel ;
- S'assurer que les accords sur les services n'impliquent pas pour les pays d'Afrique de l'Ouest plus d'engagement que ceux qu'ils ont pris au niveau de l'OMC ;
- S'assurer que sur la propriété intellectuelle des disciplines plus strictes que celles de l'OMC ne soient imposées aux pays d'Afrique de l'Ouest ;
- S'assurer de l'implication effective de toutes les parties prenantes du niveau national au niveau régional, dans le processus de négociation de l'APE.

**La revue de l'APE relève l'ambiguïté du processus de négociation mais aussi « l'indécision » des décideurs politiques de la Cedeao. Une occasion manquée !**

La revue des négociations APE en Afrique de l'Ouest a permis de constater officiellement et formellement qu'aucun pays de la région ne s'estime prêt à conclure un APE et que la liste des préalables ou des conditions à satisfaire avant la conclusion d'un APE est encore longue.

En même temps, les résultats de cette revue sont mitigés et donnent une impression d'inachevé ou d'opportunité

perdue. En effet, la révision aurait pu être l'opportunité (ultime ?) pour rompre avec l'approche actuelle des APE, accords de libre échange entre très riche et très pauvre, dans le sens d'un véritable Accord de partenariat économique pour le développement.

Aux termes de l'Accord de Cotonou, l'objectif de la révision est « de s'assurer qu'aucun délai supplémentaire n'est nécessaire pour les préparatifs ou les négociations.

L'interprétation des Ministres ACP, consignée dans une Décision prise à l'issue de la 83<sup>ème</sup> Session du Conseil des Ministres ACP de Port Moresby est que « L'examen doit porter sur la structure, le processus, et la substance des négociations ; les dimensions commerce et développement et permettre de déterminer si les différentes parties sont aptes et prêtes à conclure des APE. A cet égard, il y a lieu d'identifier des indices de développement en vue de cet examen et pour l'ensemble des négociations » En outre, les « Alternatives aux APE doivent être examinées de façon approfondie.

Cependant, il ressort des éléments et modalités adoptés par le Comité Conjoint des ambassadeurs, que la révision doit déterminer l'état d'avancement des préparations et des négociations, identifier toutes les mesures nécessaires pour mener la négociation à bien avant janvier 2008 et évaluer les procédures de ratification nécessaires pour la mise en œuvre effective de l'APE. La divergence est importante. Contrairement aux instructions du Conseil des Ministres ACP pour un examen complet déterminant la suite à donner aux négociations, les modalités acceptées conjointement par les ambassadeurs se cantonnent à un état des lieux des préparations et des négociations et à s'assurer du respect des délais ainsi que des questions d'exécution de l'APE.

Ainsi, des questions telles que la capacité des institutions régionales et des pays ACP à négocier les APE, l'opportunité du calendrier (allure et rythme de libéralisation) ainsi que l'ordre

(suite à la page 22)

## UEMOA : les Ministres du commerce plaident pour des accords commerciaux au service du développement et pour une reprise immédiate des négociations à l'OMC

Les ministres du commerce de l'UEMOA se sont réunis à Dakar en novembre dernier pour tenter d'harmoniser et de renforcer leurs politiques en vue de traduire leurs préoccupations de développement dans les différentes négociations commerciales dans lesquelles ils sont parties : négociations multilatérales à l'OMC et bilatérales à travers d'une part l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et l'Afrique de l'ouest, l'accord de partenariat avec les pays du Maghreb, et d'autre part l'ouverture au marché chinois.

Une déclaration a été adoptée par les Ministres à l'issue de la rencontre. Celle-ci circonscrit un certain nombre de préoccupations pendantes. Elle insiste particulièrement sur la filière coton, les négociations entre l'union et l'organisation mondiale du commerce (OMC), les négociations sur l'APE entre l'Union européenne et l'Afrique de l'ouest, sur la proposition du sommet sino-africain qui vient de se tenir à Beijing et sur la coopération avec le Maghreb. Ils ont par ailleurs invité les négociateurs politiques à accorder plus d'attentions à l'élaboration des modalités de mise en œuvre du mécanisme de sauvegarde spéciale obtenu par les pays les moins avancés (PMA) dans « le paquet de juillet » et à la définition des produits spéciaux devant bénéficier d'un traitement spécial et différencié. D'autres questions ont également été traitées dans la déclaration ; telles que l'élimination sans délai des entraves au commerce en vue d'améliorer l'environnement des échanges et de promouvoir le développement des activités de production dans l'union.

### Relance de la filière coton et reprise des négociations

Le dossier coton a été depuis 2003 au centre de grands enjeux à l'OMC. L'un des principaux points qui sous-tendent les demandes africaines et/ou Brésiliennes ce sur ce dossier porte sur l'élimination effective des soutiens internes et de toute autre subvention distorsive dont continuent de bénéficier les producteurs des pays développés et qui constituent une véritable entorse aux normes de concurrence que fait prévaloir l'OMC. Sur ce dossier, les Ministres prennent « appui sur les modalités soumises au sous comité coton par les africains pour la réduction effective en vue de l'élimination des soutiens internes à la production cotonnière. »

Par ailleurs, il est demandé au Secrétaire général de l'OMC de dresser dans les plus brefs délais le bilan de l'aspect développement de la filière coton, en conformité avec le mandat qui lui a été confié par les Ministres à Hong Kong.

Du point de vue des négociations à l'OMC, un certain retard a été noté. De l'avis du Président du Comité de Négociations Commerciales (CNC), il n'y a pas eu « de progrès par rapport aux positions des membres depuis la suspension des travaux. » Sur ce, les Ministres ont lancé un vibrant appel aux pays membres de l'OMC en faveur d'une reprise immédiate des négociations commerciales multilatérales.

### Sur les négociations APE avec l'union européenne

Les Ministres ont pris une position expresse sur ce dossier. Selon eux l'accent doit être mis sur la dimension développement de l'accord de partenariat. Le problème de la conception de l'APE constitue la véritable source de blocage à travers les négociations. L'UE qui dispose du monopole de la position dominante, a tendance à ne mettre l'accent que sur la dimension mercantiliste de l'APE, faisant ainsi abstraction à la plus grande préoccupation africaine du millénaire, qu'est le développement.

Une telle attitude appelle à des positions très concertées de la part des décideurs politiques. Sur ce point, les ministres du commerce de l'UEMOA ont donné mandat à la commission de l'UEMOA et au secrétariat exécutif de la CEDAO « à travailler de concert » pour la mise en œuvre effective de l'union douanière de la CEDEAO. Une telle réalisation doit selon eux être un préalable indispensable à toute ouverture du

marché à la concurrence des produits originaires de l'union européenne.

Les Etats membre de l'UEMOA doivent renforcer leur concertation. Les négociations sur les APE doivent être menées en parfait accord entre les différents pays de l'union. Ces derniers doivent refuser toute négociation séparée avec l'union européenne.

Pour être plus pragmatique et afin de mieux camper leur position sur la dimension développement de toute négociation avec l'UE, les pays de l'UEMOA appellent à la mise en place de ressources suffisantes pour « le financement des d'ajustements nécessaires aux économies de la région ». Selon M. El hadji Abdou Sakho, commissaire aux affaires politiques, fiscales, douanière et commerciales de l'UEMOA, certain pays comme la Tunisie ont été appuyés dans ce sens par l'UE. Les Etats de l'Afrique de l'ouest doivent eux aussi bénéficier de cette aide pour renforcer leur capacité et mettre à niveau leurs entreprises afin de faire face à la concurrence.

Dans une autre perspective, les Ministres sont revenus sur l'ouverture au marché chinois et sur l'accord de partenariat avec le Maghreb.

### Ouverture au marché chinois et Accord de partenariat UEMOA- Maghreb

Le sommet sino-africain qui s'était tenu à Beijing les 4 et 5 novembre 2006 a donné une nouvelle allure aux rapports existants entre les deux parties. Au sortir de cette rencontre, une déclaration historique a été adoptée, dévoilant un plan d'action 2007-2009, visant à renforcer considérablement la coopération

(suite à la page 23)

## Le Réexamen de la Politique Commerciale de la Communauté de l'Afrique de l'est appelle à l'amélioration des engagements multilatéraux

Le Réexamen des politiques commerciales de la Communauté de l'Afrique de l'est (CAE), du Secrétariat de l'OMC, salue le programme de réforme économique continu de la CAE. Dans le même temps, le Réexamen appelle l'union douanière - regroupant le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda - à améliorer les engagements multilatéraux de ses membres tant sur les biens que sur les services, afin de rehausser l'attractivité pour les affaires et l'investissement. S'il reconnaît les accords commerciaux régionaux comme un des moteurs de la libéralisation des échanges et de l'investissement, le Réexamen soulève également des préoccupations concernant l'adhésion des pays de la CAE à des arrangements régionaux multiples qui se recoupent parfois.

La CAE initiale est une organisation intergouvernementale régionale qui date de 1917 et qui a capoté en 1997, pour diverses raisons politiques et économiques. La CAE actuelle a été créée en 2000, afin de devenir une zone économique (comprenant une union douanière, une union monétaire, des politiques macroéconomiques harmonisées, et à terme, une fédération politique). Toutefois, aucun calendrier d'ensemble n'a été établi pour ce faire.

### Appels à une plus grande intégration et à plus d'harmonisation entre pays de la CAE

Le Réexamen note que la pleine intégration des membres de la CAE jetterait une base solide pour leur participation à l'économie mondiale. Toutefois, à ce jour, les membres de la CAE n'ont toujours pas pleinement mis en œuvre certaines des dispositions dans le cadre juridique de la CAE, telles que l'harmonisation des procédures douanières, d'autres droits et frais sur les importations, les impôts indirects internes et les redevances sur la production.

Le Réexamen révèle également les différences de capacité de mise en œuvre entre divers membres de la CAE. Il spécifie

ainsi que le Kenya est le seul pays de la CAE doté d'une certaine capacité à mettre en application ses réglementations techniques et ses mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).

Le rapport souligne également que le volet zone de libre-échange de l'Union douanière de la CAE est en train d'être mis en place par l'intermédiaire d'une libéralisation asymétrique. Alors que les importations de la Tanzanie et de l'Ouganda sont en franchise de droits, des droits tarifaires sur certains produits kenyans exportés vers certains autres pays de la CAE restent en place et seront éliminés progressivement d'ici 2010.

De plus, le Réexamen cite la progressivité des droits (c'est-à-dire des droits tarifaires plus élevés sur les produits à valeur ajoutée) et les contraintes de l'offre - y compris les coûts de production élevés, l'accès limité au financement et la faible qualité des produits - comme des obstacles majeurs au développement de la production manufacturière dans la CAE. En ce qui concerne les services, des engagements plus importants dans des secteurs tels que les télécommunications, l'énergie et le transport aideraient à exploiter le potentiel en matière d'exportation et à améliorer la compétitivité en général.

Faisant des commentaires sur le Réexamen, un diplomate africain a observé que l'harmonisation devrait être un exercice « continu » et qu'il faudrait tenir compte des différences dans la situation des membres. Un autre délégué a souligné la nécessité pour les membres de la CAE « d'avancer ensemble ».

### L'adhésion à des accords commerciaux multiples est problématique

Le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda participent à divers accords commerciaux régionaux. Ainsi, le Kenya et l'Ouganda sont membres du Marché commun de l'Afrique de l'est/Afrique australe (Common Market for Eastern and Southern Africa -

COMESA), alors que la Tanzanie est membre de la Communauté de développement de l'Afrique australe (Southern African Development Community - SADC) et signataire d'un Accord sur le système global des préférences commerciales entre pays en développement. La Tanzanie est également en train d'envisager d'adhérer de nouveau au COMESA, dont elle s'était retirée en 2000.

Le Réexamen note que tous les pays sont certes libres, aux fins des dispositions de la CAE, de négocier des accords bilatéraux, à condition de les notifier aux deux autres membres, mais que dans la pratique, le chevauchement des adhésions a causé des problèmes. Par exemple, l'accord utilise des types de règles d'origine différents, c'est-à-dire les critères utilisés pour définir le lieu de fabrication d'un produit, afin de déterminer s'il peut bénéficier de la libéralisation des échanges dans un accord commercial régional. Les conditions d'entrée des marchandises dans la CAE peuvent également varier pour différents pays importateurs, car la SADC et le COMESA sont régies par des protocoles du commerce différents.

### Des mesures supplémentaires nécessaires pour améliorer la prévisibilité et la crédibilité du régime commercial

Le Réexamen appelle à la simplification de la structure tarifaire de la CAE, entre autres, au moyen de la réduction des taux des produits de base agricoles. Ceci diminuerait le besoin de concessions et introduirait davantage de transparence dans le régime tarifaire, réduisant ainsi les effets de distorsion. Le Réexamen recommande également une amélioration des engagements multilatéraux par la réduction des taux consolidés, l'élargissement de la portée des consolidations sur les biens et les services, l'élimination des droits tarifaires composés (tous les droits consolidés sont ad valorem) et la suppression d'autres droits et frais,

(suite à la page 20)

Le Réexamen de la Politique Commerciale ...  
(suite de la page 22)

comme moyen de garantir la prévisibilité et la crédibilité du régime commercial de la CAE. Il appelle également à concentrer davantage d'attention sur les obstacles non tarifaires dans la pleine mise en place de l'union douanière de la CAE (les volets à la fois zone de libre-échange et mesures commerciales communes).

S'exprimant sur le Réexamen, un diplomate africain a mis l'accent sur le fait que la libéralisation devait être gérée et qu'elle ne pouvait pas toujours être assimilée au développement. La protection des droits tarifaires agricoles, par exemple, était parfois essentielle pour les besoins en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et de garantie des moyens d'existence, a-t-il souligné.

#### Prise en compte des contraintes de l'offre

Le Réexamen met l'accent sur l'importance que revêt l'assistance technique pour la prise en compte des contraintes de l'offre. En réponse, un délégué africain a souligné que 'l'aide pour le commerce' devait être indépendante de l'état des négociations à l'OMC. Selon un autre délégué, 'l'aide pour le commerce' devait être générale, c'est-à-dire, devait prendre en compte tous les problèmes liés au commerce, et effective dans sa mise en place et sa mise en œuvre, répondant ainsi aux préoccupations en termes de 'développement' énoncées dans 'l'Agenda du développement de Doha'.

Enfin, comme cela est également spécifié dans le Réexamen, le délégué a mis l'accent sur le fait que les partenaires commerciaux devaient accroître l'accès aux marchés pour les biens et services de la CAE.

Règles de l'OMC et politiques...  
(suite de la page 5)

moment commercialement viables donne une acuité particulière à la question de la compatibilité de différents systèmes de soutien avec l'OMC.

De tels programmes ne peuvent être subordonnés à la performance à l'exportation (ils entreraient dans la catégorie des subventions prohibées). Les subventions jugées spécifiques à certaines entreprises, industries ou groupes d'industries sont considérées comme pouvant donner lieu à une action et les produits qui bénéficient de ces subventions sont passibles de droits compensateurs.

Autrement, un Membre de l'OMC peut demander le retrait de telles subventions si elles ont des effets négatifs.

Limiter la subvention aux producteurs d'énergie renouvelable pourrait répondre aux critères de 'spécificité'. Par exemple, si un gouvernement décidait d'accorder un soutien financier aux usines de production d'énergie utilisant des énergies renouvelables, ce programme pourrait être jugé spécifique, c'est-à-dire considéré comme une subvention pouvant donner lieu à une action.

La question est de savoir comment concevoir des programmes visant à réaliser des objectifs environnementaux sans que le soutien financier ne soit considéré comme pouvant donner lieu à une action. Une solution possible pourrait être de concevoir des conditions ou des critères objectifs régissant l'éligibilité à une subvention et le montant de la subvention, de rendre l'éligibilité automatique et d'en surveiller attentivement le respect. Les critères et conditions devraient être transparents et clairs. Par exemple, un critère possible pourrait être un certain niveau d'émissions de dioxyde de carbone durant la production.

Bien qu'il soit possible de concevoir des programmes encourageant l'utilisation efficiente de l'énergie en général, il est plus que probable que les tentatives visant à appuyer directement les industries renouvelables entrent dans la catégorie des subventions pouvant donner lieu à une action.

#### Réglementations et normes techniques

Les réglementations et normes techniques sont des outils importants pour rehausser l'utilisation efficiente de

l'énergie et réduire les émissions de gaz à effet de serre.

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce interdit la discrimination par l'intermédiaire de réglementations techniques. De plus, les réglementations et normes techniques et les procédures d'évaluation de la conformité ne devraient pas créer d'obstacles au commerce non nécessaires ou être utilisées comme outils protectionnistes.

La prescription de non discrimination s'applique aux 'produits similaires', mais au vu du débat permanent sur le point de savoir comment déterminer la 'similitude', on ne sait pas clairement si les méthodes de production d'énergie pourraient être considérées comme la base d'une différenciation légitime entre des biens produits à l'aide de procédés à plus ou moins basse consommation d'énergie.

#### Conclusion

Les règles de l'OMC s'appliquent pleinement au commerce des produits et matériaux énergétiques, bien qu'elles ne soient pas spécifiquement conçues pour traiter des questions liées à l'énergie. Ainsi, on ne sait pas au juste comment les dispositions relatives à la liberté de transit seraient interprétées par un Groupe spécial de l'OMC en cas de différend. Certaines pratiques commerciales restrictives des compagnies énergétiques ne sont pas couvertes par les règles de l'OMC sur les entreprises commerciales étatiques. La mise en œuvre des politiques intérieures liées à la protection de l'environnement et à la réduction des émissions de gaz à effet de serre soulèvent certaines questions en termes de compatibilité avec les règles de l'OMC.

Une feuille de route sous le signe...  
(suite de la page 7)

#### Opportunité n'équivaut pas à avantage

Il est de plus en plus largement reconnu que les opportunités découlant de la libéralisation des échanges ne se traduisent pas en avantages pour de nombreux pays. Les pays paralysés par



des infrastructures inadéquates, une bureaucratie inefficace, des régimes juridiques immatures et une instabilité macroéconomique ne rehausseront pas leurs exportations avec l'accroissement de l'accès aux marchés. Cette perception est à la base des discussions sur l'aide pour le commerce et de l'application généralisée du principe du traitement spécial et différencié.

Toutefois, tel qu'appliqué actuellement, le traitement spécial et différencié ne fait pas l'affaire. Un demi siècle d'efforts de développement nous clairement montré que les conditions individuelles comptent. Une approche « taille unique » pour le délai d'exécution de la mise en œuvre, par exemple, est un instrument pitoyablement émoussé.

Ce qu'il faut, c'est une évaluation dans l'optique des études diagnostiques du Cadre intégré, qui cherchent à identifier les obstacles rencontrés par chaque pays pour tirer profit des opportunités offertes par la libéralisation des échanges. Et nous avons également besoin de mise en œuvre, une chose pour laquelle le Cadre intégré n'est pas un modèle tellement utile. Enfin, il faut un lien clair entre la capacité d'un pays à tirer profit de la libéralisation et la mise en œuvre effective des engagements de libéralisation – un principe utilement établi dans l'annexe relative à la facilitation des échanges, dans l'Accord Cadre de juillet 2004.

Toutefois, l'aide pour le commerce ne devrait pas servir de monnaie d'échange – quelque chose d'offert en échange d'engagements des pays en développement dans le contexte de Doha. Elle a un but que reste valide en dehors du contexte des discussions de Doha et devrait donc, conformément aux recommandations de l'Equipe spéciale de l'OMC sur la question, continuer à suivre son cours, en dépit du blocage des négociations.

Le message prépondérant est que, si nous nous penchons sur les origines du système commercial multilatéral, nous percevons un régime qui ancre le libéralisme dans la recherche plus large de la réalisation des objectifs sociaux. Un tel système est possible. La rupture actuelle des discussions de Doha nous donne l'opportunité de faire une pause

pour réfléchir sur la forme qu'un tel système pourrait prendre, au vu de l'évolution des impératifs du 21<sup>ème</sup> siècle. C'est une opportunité qu'il serait insensé de gaspiller.

*Analyse préliminaire de... (suite de la page 9)*

sont pas différents en soi des autres produits et devraient donc être soumis aux mêmes réglementations. En mettant l'accent sur le fait la nécessité de démontrer que l'origine étrangère d'un produit était le motif de la discrimination supposée – plutôt que, par exemple, la « différence perçue entre les produits biotechnologiques et les produits non biotechnologiques en termes de leur sécurité sanitaire » (para. 7.2514) – le Groupe spécial semble avoir rehaussé la barre pour les parties plaignantes d'un futur différend souhaitant démontrer que le recours à des règles différentes pour les produits biotechnologiques et les produits non biotechnologiques équivaut à une discrimination entre produits 'similaires'.

#### Relations avec d'autres organes du droit international

A la demande de l'UE, le Groupe spécial a évalué l'applicabilité et la pertinence du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques et de la Convention relative à la diversité biologique (CDB). Dans son analyse, le Groupe spécial a examiné la disposition de la Convention de Vienne selon laquelle, dans l'interprétation de tout traité, d'autres règles pertinentes du droit international « applicables dans les relations entre les parties » devraient être prises en compte (article 31.c). Toutes les parties au différend à l'OMC n'étant pas également parties au Protocole de Cartagena et à la CDB, le Groupe spécial estimé qu'il n'était pas dans l'obligation de prendre en compte leurs dispositions. Il a néanmoins noté qu'il avait l'option de le faire, mais a conclu que les dispositions citées par l'UE dans sa défense n'était pas pertinentes dans ce différend.

Du fait que les mesures en cause n'avaient pas été prises pour mettre en

œuvre le Protocole de Cartagena en soi, la décision ne donne pas d'orientation sur la question de savoir si les mesures visant à mettre en œuvre les dispositions d'un accord environnemental multilatéral pourraient être supposées compatibles avec les règles de l'OMC.

#### Conclusion

Il est important de souligner que les constatations du Groupe spécial et leurs implications sont très spécifiques au contexte européen. Un certain nombre d'arguments et d'implications méritent néanmoins d'être notés. Le Groupe spécial a adopté une approche plutôt large par rapport à la portée de l'accord SPS, de sorte qu'il est pratiquement impossible d'éviter d'examiner attentivement les réglementations biotechnologiques contestées au titre de l'accord SPS. De plus, la décision a donné peu d'orientation sur le point de savoir quand un retard pouvait être perçu comme 'indu', la question devant être décidée au cas par cas.

Dans le même temps, la décision aurait facilité la justification d'une mesure SPS en tant que mesure de précaution (au titre de l'article 5.7) en faisant peser le fardeau de la preuve sur les parties plaignantes, tenues de démontrer non seulement qu'une mesure est incompatible avec les prescriptions d'évaluation des risques de l'accord SPS, mais aussi qu'elle ne peut prétendre être une mesure de précaution justifiée.

De plus, ses conclusions concernant la discrimination entre produits 'similaires' semble avoir rendu plus difficile la contestation de mesures qui visent de manière spécifique les produits biotechnologiques (telles que les procédures d'approbation) comme discriminatoires par rapport aux mesures concernant les produits non biotechnologiques.

*Vers un régime d'aide pour le commerce...  
(suite de la page 11)*

réglementaire accrue, de l'élaboration et de l'adoption de normes internationales et de la négociation

*(suite à la page 22)*

Vers un régime d'aide pour le commerce...  
(suite de la page 21)

d'accords de reconnaissance mutuelle comme moyens de faciliter le commerce de services transfrontières. La faiblesse des normes et les insuffisances dans la réglementation intérieure qui y sont liées peuvent entraver l'accès des services et des fournisseurs de services des pays en développement aux marchés étrangers. Aider les pays en développement à améliorer les normes et qualifications intérieures dans le domaine des services, notamment en renforçant leur participation aux initiatives régionales ou globales d'établissement de normes, est un autre domaine où des efforts de constitution de capacité plus ciblés peuvent générer d'importants dividendes en matière de développement.

Un autre domaine où une assistance renforcée dans la phase post-négociation/mise en œuvre est nécessaire est d'aider à concevoir des réformes qui prennent en compte de manière adéquate les incidences de la libéralisation sur les pauvres et améliorent leur accès aux services essentiels. Ces services couvrent toute une gamme, allant de l'assainissement, au transport, la santé, les télécommunications, la microfinance et l'éducation.

Si la plupart de ces défis de politique complémentaires se trouvent hors du champ des négociations commerciales, leur prise en compte adéquate peut aider à constituer le soutien nécessaire aux efforts d'ouverture des marchés.

Toutefois, la mise en œuvre de telles politiques de manière économiquement viable peut poser d'énormes défis pour des bureaucraties faibles, et de nombreux pays en développement, notamment les pays les moins avancés (PMA), auront besoin d'un soutien extérieur et de bons délais pour les mener à bien.

### Capacité d'offre

Le troisième pilier d'un ensemble cohérent d'aide pour le commerce des services doit cibler les contraintes réelles rencontrées par de nombreux exportateurs des pays en

développement lorsqu'ils tentent d'approvisionner des marchés nouvellement ouverts.

En dépit du nombre croissant d'histoires de réussite dans des secteurs tels que l'énergie, l'externalisation de processus d'affaires, les services de construction et environnementaux, il y a trop peu d'exemples d'entreprises de pays en développement intervenant dans le commerce d'exportation à un niveau significatif.

On peut avancer plusieurs raisons pour expliquer ce fait, à commencer par les coûts fixes considérables de l'entrée dans des secteurs souvent à forte intensité de capital, ainsi que la présence globale de très grandes firmes déjà sur le marché.

Même dans des secteurs où les pays en développement sont exportateurs, des études révèlent un certain nombre des problèmes clés courants rencontrés par les exportateurs, notamment : (i) le manque d'accès au financement du développement de l'exportation ou des affaires ; (ii) les difficultés rencontrées pour établir sa crédibilité auprès des fournisseurs internationaux ; (iii) le manque d'accès à des infrastructures fiables et peu coûteuses ; et (iv) le manque d'accès à une gamme de structures institutionnelles et de réseaux formels et informels nécessaire pour le commerce.

Agriculture : de légers mouvements sur les questions techniques...

(suite de la page 14)

de l'OMC, en particuliers les pays du G6 s'étaient cependant dits déçus que les Etats-Unis n'aient présenté aucune nouvelle offre.

Les choses n'ont pas beaucoup évolué depuis. Lors d'une conférence de presse tenue à Paris au début du mois de décembre, Lamy a rappelé que les négociations butent toujours sur les questions agricoles. Et les divergences sont d'une telle ampleur que les négociations pourraient encore continuer pour une période relativement longue.

Lamy estime que le printemps prochain constituerait un moment important

avant l'expiration, à l'été 2007, des pouvoirs spéciaux de négociations octroyés par le Parlement américain à l'administration Bush. En cas de déblocage au printemps, « fin 2007 pour la fin du cycle serait de nouveau une échéance possible » a-t-il professé.

Afrique de l'ouest : les APE en question...  
(suite de la page 17)

des priorités à respecter peuvent être évacuées. Dans cette Déclaration aucune mention n'est faite par ailleurs, sur la question des alternatives.

L'Afrique de l'Ouest a opté de se conformer à la Déclaration conjointe des ambassadeurs. Les termes de référence élaborés par le Secrétariat de la CEDEAO et de l'UEMOA et adoptés par le CMS de Niamey sont sans équivoque. L'objectif assigné à la revue est « d'évaluer l'état d'avancement des préparatifs et des négociations, en vue de réajuster au besoin les délais. » Par ailleurs, l'évaluation des négociations pour être objective et crédible n'aurait pas dû être menée par les seuls négociateurs. De plus à l'image de cette négociation marathon, des contraintes tenant au calendrier ne permettent pas une concertation démocratique et un travail en profondeur.

En conséquence, sans surprise l'examen de l'APE en Afrique de l'Ouest n'a pas permis une concertation adéquate, le débat n'ayant pas eu lieu, ni une véritable analyse complète des négociations de l'APE.

La revue a constaté que la région n'était pas préparée à conclure les négociations APE tant du point de vue de la prise de position que du point de vue des capacités institutionnelles en général, bien que les négociations APE aient d'une certaine façon relancés la dynamique du processus d'intégration régionale. De plus, l'amélioration de la compétitivité tant souhaitée et attendue n'a pas encore connu un début de définition ni d'exécution. Il est patent que malgré l'insistance de l'Afrique de l'Ouest, la CE n'entend pas discuter de ces questions dans la négociation de l'APE.

Ces questions sont reléguées au niveau de la Task Force de Préparation Régionale (TFPR) qui n'est pas un organe de négociation mais un organe d'appui. Ceci laisse augurer de l'importance et des ressources qui sont accordées à cet aspect primordial pour l'Afrique de l'Ouest.

La revue a également constaté que les parties prenantes notamment la société civile et les autres acteurs non étatiques ne sont pas suffisamment informés du processus APE et qu'ils ne sont, par ailleurs, toujours pas convaincus de sa pertinence.

Tenant compte de tout ceci, on se serait attendu à ce que la nature de l'APE en tant qu'accord de libre échange entre une puissance commerciale et une zone composée en majorité de PMA, soit remise en question et que l'Afrique de l'Ouest conformément à la décision des ministres ACP à Port Moresby demande une révision du mandat de la CE. L'Afrique de l'Ouest s'est cantonné, dans sa conclusion, à la question des délais, un nouveau calendrier ambitieux pour mener à bien les nombreuses tâches de préparation liées à la négociation ainsi qu'à l'achèvement des négociations elles mêmes a été élaboré. Un délai de prolongation de trois ans a été demandé à cet effet.

Les critères d'appréciation qui ont menés à la détermination de ce délai n'ont pas tenu compte de la faisabilité ou des critères de développement comme l'avaient décidés les ministres ACP, ils ont été, de notre point de vue, basés sur la seule appréciation du caractère acceptable du délai. Certaines délégations telles que le Nigeria avaient cependant désiré obtenir une prolongation d'au moins 5 ans.

UEMOA : les Ministres du commerce ...

(suite de la page 18)

Chine- Afrique. Le président chinois avait dans son discours d'ouverture décidé de doubler d'ici 2009 l'aide octroyée en 2006, d'accorder 3 milliards de dollars de prêts préférentiels et 2 milliards de dollars de crédits préférentiels à l'Afrique dans les 3 prochaines années, de créer un fond spécial de 5 milliards de dollars pour encourager les entreprises chinoises à investir en Afrique et d'annuler la dette des pays africains pauvres et très endettés ayant des relations diplomatiques avec la Chine.

De telles opportunités ne laissent pas indifférents les Ministres du commerce de l'UEMOA. Ils entendent les saisir et ont donné dans ce sens mandat à la commission pour « entreprendre les démarches nécessaires au renforcement des relations économiques et commerciales entre la Chine et l'UEMOA ». Ils engagent également l'organe suprême de l'union à prendre les dispositions appropriées en vu de la conclusion d'un accord commercial et d'investissement ainsi que sur le droit d'établissement.

Par ailleurs pour ce qui est du Maghreb, les Ministres souhaitent que les négociations soient poursuivies avec le Maroc et l'Algérie afin de parvenir à la signature d'un accord. Selon le commissaire Sakho, « il est prévu une zone de libre échange avec l'Algérie et à terme, l'élaboration d'une liste de produits qui seront éligibles ».

## PASSERELLES

entre le commerce et le développement durable

### BRIDGES/PASSERELLES/PUNTES/PONTES

visent à fournir des informations et des analyses sur les relations entre le commerce et le développement durable afin de favoriser la participation d'un nombre croissant d'acteurs dans les débats internationaux. ICTSD et ses partenaires remercient la John D. et Catherine T. MacArthur Foundation pour l'appui qu'elle fournit à la publication de Passerelles et de Puentes.

PASSERELLES entre le commerce et le développement durable est publiée tous les deux mois par ENDA Tiers-Monde et ICTSD.

Responsable de publication : Taoufik Ben Abdallah

Rédaction : Cheikh Tidiane Dièye

et El Hadj Abdourahmane Diouf

Montage : Noma Camara

Diffusion : Rokhayatou Ndiaye Mèguida

Adresse : B.P. 3370 Dakar, Sénégal

Tél : (221) 821-70-37 - Fax : (221) 822-26-95

E-mail : syspro2@enda.sn - Web : <http://www.enda.sn>

BRIDGES Between Trade and Sustainable development est publié mensuellement par le Centre international pour le commerce et le développement durable.

Directeur Exécutif : Ricardo Meléndez-Ortiz

Editrice : Anja Halle

Tél : (41-22) 917-8492 - Fax : (41-22) 917-8093

E-mail : [ictsd@ictsd.ch](mailto:ictsd@ictsd.ch) - Web : <http://www.ictsd.org>

PUNTES Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible, est publiée tous les deux mois pour Centro de Internacional de Política Económica de l'Université Nationale de Costa Rica et ICTSD.

Coordinateurs : Carlos Murillo, Eduardo Escobedo

Tél : (506) 263 4550 - Fax : (506) 263 4540

E-mail : [puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch)

Les opinions exprimées dans les articles signés de PASSERELLES, BRIDGES, PUNTES et PONTES sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles d'ENDA, d'ICTSD et de la Fundación Futuro Latinoamericano. Des extraits de ces articles peuvent être utilisés dans un but non commercial à condition d'en citer l'origine et les auteurs.

### PASSERELLES synthèse Bi-Mensuelle

Co-publication : ENDA - Tiers Monde

Publication électronique mensuelle sur les questions de commerce et développement durable d'importance particulière à l'Afrique.

Rédacteurs : El Hadji Diouf, Cheikh Tidiane Dièye

Pour vous abonner à la revue Passerelles ou au bulletin électronique Passerelles synthèse Bi-Mensuelle sur le commerce et le développement, envoyez un courrier électronique à : [syspro2@enda.sn](mailto:syspro2@enda.sn) ou à [passerelles@ictsd.ch](mailto:passerelles@ictsd.ch). Dans le corps du texte écrivez, inscription à Passerelles. La revue et le bulletin électronique sont aussi disponibles sur le site internet de ICTSD ([www.ictsd.org/africocodev](http://www.ictsd.org/africocodev)).



## Publications

CNUCED, Le développement économique en Afrique, Doublement de l'aide : assurer « la grande poussée ». 20 septembre 2006. 150 pages. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

CNUCED, Livre bleu sur la meilleure pratique dans la promotion et la facilitation d l'investissement : le Ghana, août 2006, 49 pages. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

CNUCED, Rapport sur l'investissement dans le monde : l'IED en provenance des pays en développement ou en transition : incidence sur le développement ; vue d'ensemble. Octobre 2006. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

CNUCED, Manuelle de facilitation du commerce, deuxième partie, novembre 2006, 112 pages.

ONU : Perspectives d'environnement de l'Afrique : Notre environnement notre richesse. Août 2006, 580 pages. [www.un.org](http://www.un.org)

ONU : Accords Internationaux d'Investissement dans les Services. Juillet 2006, 132 pages. [www.un.org](http://www.un.org)

OMC, Statistique du commerce international, décembre 2006, 24 pages.

OMC, Les transports aériens et l'AGCS, novembre 2006, 310 pages.

OMC, Les télécommunications en Afrique, novembre 2006, 36 pages

OMC, Modèles de règlement des différends dans le cadre des accords de libre échange de l'UE, novembre 2006, 43 pages.

OMC : L'OMC à Dix : La contribution du système de règlement de conflit. Juillet 2006, 576 pages. . [www.wto.org](http://www.wto.org)

OMC : Déterminant la « similarité » dans le cadre du GATS : Ajuster le cercle ? août 2006, 53 pages.

OMC, Rapport sur le commerce mondial : les subventions, le commerce et l'OMC, novembre 2006,

OMC : La libéralisation des services dans la nouvelle génération des accords commerciaux préférentiels : Combien de plus que le GATS. Juillet 2006, 63 pages. [www.wto.org](http://www.wto.org)

OCDE, Les perspectives économiques de l'OCDE n°80, novembre 2006, 267 pages.

OCDE, Les perspectives de l'énergie dans le monde, novembre 2006, 600 pages.

UEMOA, Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale. Juin 2006, 92 pages. [www.uemoa.int/publication](http://www.uemoa.int/publication)

## Événements

1 janvier, Nairobi, Kenya, vingt et unième session du conseil de direction des sans habitats.

15-17 janvier, OMC, Tchad, Organe d'examen des politiques commerciales.

15-27 janvier 2007, Dakar, Sénégal, Stage de formation : renforcement des capacités d'appui conseil aux filières avicoles intensifiées en Afrique. Contact : [missohou@refer.sn](mailto:missohou@refer.sn)

16-18 janvier 2007, Bamako, Mali, Forum régional sur le thème : valorisation d'expériences d'organisations paysannes « accès aux marchés et commercialisation des produits agricoles ». Contact : [inter-reseaux@inter-reseaux.org](mailto:inter-reseaux@inter-reseaux.org)

20-25 janvier, Nairobi, Kenya, septième forum social mondial.

23-27 janvier, Chiang Mai, Thaïlande, dialogue international sur la science et la pratique dans le développement durable : en liant connaissance avec action. Contact : <http://www.scidev.net/events/index.cfm?>

24-28 janvier, OMC, Davos, Suisse, Forum économique mondial annuel.

24-27 janvier, Ouagadougou, Burkina Faso, Conférence internationale sur la réduction de la vulnérabilité des systèmes naturels, économiques et sociaux en Afrique de l'ouest face aux changements climatiques. Contact : [http://www.uneca.org/eca\\_programmes/srdc/wa/default.htm](http://www.uneca.org/eca_programmes/srdc/wa/default.htm)

28-31 janvier, Abou Dhabi, Emirats Arabe unis, Conférence internationale pour l'environnement en 2007. contact : <http://www.ee-uae.com/>

29 janvier-2 février, Genève, Suisse, Groupe de travail du plan à moyen terme et du budget programme, quarante huitième session.

29 janvier-23 février, Montpellier, France, Formation sur les politiques publiques et la gestion des ressources foncières. Contact : [formation-courte@cnearc.fr](mailto:formation-courte@cnearc.fr).

31 janvier-2 février, OMC, Japon, organe d'examen des politiques commerciales.

1-2 février, OCDE, Berlin, Allemagne, Finance et développement : performance et cohérence institutionnelle, atelier organisé dans le cadre du Forum global mondial sur le développement

4-22 février, CNUCED, Caire, Egypte, Cours de formation sur les problèmes clés à l'ordre du jour économique.

7-14 février 2007, Saint- Louis, Sénégal, Séminaire sous régional sur la formation et le conseil pour la promotion de l'exploitation familiale et rurale comme levier de développement d'une agriculture durable : expériences et pratiques en Afrique de l'ouest. Contact : <http://www.senswiss-far.org/part/resof.html>

19-23 février, CNUCED, Genève, Suisse, commission des entreprises de la facilitation du commerce et du développement, 11<sup>e</sup> session.

Mars-Avril, Genève, Suisse, Forum de l'OIT sur le travail décent pour une mondialisation juste.