

Editorial : l'après Cancun, horizon incertain pour l'OMC et risques nouveaux pour les pays en développement*

Suite à la débâcle de la 5^{ème} Conférence ministérielle de Cancun, chacun est allé de son commentaire sur les raisons de cet échec, sur l'évolution probable du multilatéralisme et des relations commerciales internationales. Sur les raisons de la débâcle, américains et européens avaient du mal à cacher ce qu'ils pensaient : à savoir que les responsables de l'échec sont ces pays en développement qui se sont alliés pendant la conférence pour tenir tête aux grandes puissances – et en particulier ceux des groupes des 21 et des 90 – sur des dossiers tels que l'agriculture, les questions de Singapour ... Ils oublient au passage de mentionner leurs propres attitudes depuis la création de l'OMC qui consistaient à imposer à l'ensemble de la planète leur propres ententes, et à marquer de près le travail du Secrétariat de l'OMC pour bien maîtriser ses interventions.

Le besoin vital d'alliance a resurgi suite aux constats faits par les pays en développement que les engagements pris à Doha – dans le cadre de ce qui était appelé « le cycle de développement » – étaient loin d'avoir été respectés par les pays développés, et que la déclaration provisoire de Cancun n'était qu'un document qui consignait les revendications des ces mêmes pays et faisait peu de cas des préoccupations maintes fois défendues par les pays en développement. Sans oublier bien entendu le fait que le Secrétariat de l'OMC ne « roulait pas » du côté de la majorité, mais semblait être « bien tenu » par les pays développés.

Au delà des différences d'intérêts, bien compréhensibles, les pays regroupés au sein du « G21 » et du « G90 », ont signifié à l'OMC qu'ils étaient prêts à utiliser la loi du nombre pour peser dans des négociations d'où ils étaient traditionnellement mis à l'écart. Ils n'ont pas placé leurs alliances sous le signe d'une quelconque idéologie, mais du besoin de se regrouper pour mieux négocier. Message qui a été obstinément refusé par les Etats Unis et l'Europe. Les campagnes de dénigrement et les tentatives de débauchage développées par ces derniers contre ces groupes se sont pourtant avérées illusoires et inadaptées tant les méthodes utilisées étaient loin de l'état d'esprit des pays membres de ces coalitions qui étaient à la fois méfiants des rhétoriques des pays développés, déçus par l'évolution des pourparlers avant Cancun, et résolus à ne pas sacrifier leurs intérêts. Mais leurs attitudes montraient surtout que les pays développés n'ont pas perçu une évolution majeure dans les relations commerciales internationales, et au delà dans les relations économiques et politiques. Ce qui peut être considéré comme une faute pro-

fessionnelle de la part des négociateurs européens et américains pour laquelle ils devraient être sanctionnés.

Deux dimensions sont à prendre en compte pour comprendre cette évolution. La première concerne la dérive unilatérale des Etats Unis et son désir de s'extraire des lois et règles internationales, comme le démontrent les subventions décidées sur l'acier ou sur l'agriculture, ou encore son refus de signer ou de ratifier certains traités et conventions internationales. L'atmosphère délétère laissée par la guerre contre l'Irak n'a pas renforcé la crédibilité des Etats Unis ni une croyance excessive dans les capacités et la volonté de l'Union européenne à rétablir les règles. Pour ces raisons les rhétoriques de l'Europe sur le multilatéralisme sont pathétiques et de mauvaise foi tant américains et européens finissent toujours par s'accommoder mutuellement, ou à s'entendre sur le dos des autres, à l'OMC ou ailleurs.

Et affirmer de surcroît que ce même multilatéralisme est menacé par l'échec de Cancun est le comble du mensonge : dans la réalité de tous les jours, l'OMC n'a jamais été ce temple du multilatéralisme donnant une voix à chaque Etat. L'OMC a été plutôt une assemblée asymétrique qui consignait le fait accompli imposé en particulier par les Etats Unis et l'Europe. Depuis les accords de Marrakech, les pays en voie de développement n'ont jamais réussi à faire passer une position favorable à leurs intérêts ni à faire en sorte que les pays développés respectent les règles de l'OMC et leurs engagements. Depuis le premier jours de son existence les pays en développement ont demandé de réviser les procédures et mécanismes de l'OMC pour leur permettre de se faire entendre. Cette demande a été au mieux ignorée et au pire traitée comme une revendication démagogique. Appréciation encore renouvelée par Pascal Lamy à Cancun pour justifier l'accapement de la décision par les plus grands.

Cette réalité ne change pas en agitant le risque – à vrai dire la menace – qui serait couru par les pays en développement de voir la loi de la jungle s'instaurer dans les relations internationales et les

grandes puissances recourir aux accords bilatéraux. Là aussi il y a erreur volontaire « sur la marchandise » : la loi de la jungle et du plus fort est la plus dominante dans les relations commerciales internationales depuis près de vingt ans, et il n'y a jamais eu autant d'accords bilatéraux signés depuis que l'OMC existe, en particulier des accords de libre-échange. Le vrai risque est celui de voir les négociations sur ces accords comporter des dispositions qui vont au delà de ce qui est accepté à l'OMC et de les considérer comme des précédents ou des faits

Sommaire

Le Cycle de Doha toujours en survie, les Membres de l'OMC cherchent un moyen pour avancer	3
Les perspectives de l'après-Cancun	5
Quelques interrogations sur l'après-Cancun au sujet des négociations sur l'agriculture à l'OMC	7
L'initiative en faveur du coton et l'après Cancun	9
Négociations d'un Accord de Partenariat Economique entre l'Afrique de l'ouest et l'Union européenne	18
ACP – UE : Démarrage de la phase bilatérale, régionale et un rapport conjoint pour aplanir des divergences encore trop nombreuses	20
Evénements et Publications	24

* Taoufik Ben Abdallah, enda syspro, responsable de publication.

L'après Cancun : horizon incertain pour l'OMC ... (suite de la page 1)

accomplis pouvant aider à faire valoir les points de vue des pays développés dans les négociations de l'OMC elle-même. L'échec de Cancun constitue peut-être une bonne opportunité pour que les pays qui ont toujours dominé le monde se rendent compte qu'il ne sont pas seuls sur la planète, qu'à l'âge de la démocratie les citoyens qu'ils soient à Rome, Washington, Dakar, Kuala Lumpur ou ailleurs devraient avoir les mêmes chances et les mêmes droits. Les méthodes du passé doivent laisser la place à de vraies négociations dans des institutions plus démocratiques.

La deuxième dimension concerne les pays en développement eux-mêmes. Nombre d'entre eux ont connu une évolution démocratique notable qui les pousse naturellement à être plus à l'écoute de leurs opinions publiques, échaudées par des décennies d'austérité et de mainmise de la Banque Mondiale et du FMI sur leurs économies, et par des détériorations dramatiques des conditions de vie. Beaucoup de pays ne croient plus les yeux fermés à la rhétorique commerce-développement mise en avant pour forcer l'ouverture de leurs marchés.

La présence, plus qu'auparavant, d'organisations de la société civile dans les délégations nationales, la communication plus fluide entre les organisations présentes à Cancun et les délégations officielles, et la présence remarquée de parlementaires actifs est sans doute le résultat de cette évolution démocratique. Les positions nationales ne sont plus seulement le résultat d'un tête-à-tête entre des pays en développement craignant de perdre un hypothétique soutien financier et des pays développés dictant leurs choix. Il y a maintenant des témoins qui, dans chaque négociation, rappellent que des hommes et des femmes attendent d'être défendus pour vivre dignement et non plus que l'on vende leur voix au plus fort. Il était intéressant d'entendre Pascal Lamy fustiger les ONG accusées de négocier à la place des pays dans le dossier du Coton. Celles-ci n'avaient commis d'autre faute que de rappeler les conséquences dramatiques des subventions américaines et européennes à quelques dizaines de milliers de leur fermiers sur la vie de plus de dix millions de personnes dans les pays les plus pauvres des plus pauvres.

L'après Cancun: consolider les groupes des «21» et des «90»

A Seattle, la contestation était dans la rue menée par des adolescents américains désœuvrés. A Doha, la revendication d'une prise en compte réelle des intérêts de l'écrasante majorité des pays de la planète est rentrée dans les salles de négociation mais a été par la suite contrée pendant deux ans (sur le dossier des TRIPS, de l'agriculture, du traitement spécial et différencié...). A Cancun, le monde en développement a pris conscience de son poids, s'est déculpabilisé, s'est détaché des rhétoriques habituelles sur le libre échange, et a réussi à se libérer -momentanément?- du chantage organisé. Il a enfin entendu le message maintes fois répétée par les mouvements sociaux du monde entier sur le caractère factice et dangereux d'une libéralisation qui donne le pouvoir économique et financier à quelques compagnies globalisées et à quelques pays.

Quel va être l'avenir ? Does et déjà les négociations ont recommencé à Genève mais à des rythmes inégaux selon les questions, sur la base de la déclaration de Doha et de ce qui est considéré comme avancées de Cancun. Mais les enlisements sont plus que probables : sur les subventions agricoles, il est fort à craindre que les Etats Unis et l'Europe ne feroient plus de concessions, pourtant considérées comme prioritaires par le groupe des 21. De même sur le Coton, produit pour lequel une solution s'impose d'urgence.

L'administration Bush, en période pré-électorale n'acceptera probablement pas de modifier le régime de subvention agricole des Etats Unis par crainte d'en subir les conséquences électorales. L'Union européenne, qui doit aussi nommer de nouveaux commissaires courant 2004, n'est pas incitée à faire des concessions d'autant plus qu'elle considère avoir donné le maximum avec sa réforme de la Politique Agricole Commune.

Que vont devenir les Groupes des 21 et des 90 ? A observer le président brésilien lors de son déplacement en Afrique du Sud au début de ce mois de novembre, ainsi que d'autres réunions des membres du G21, il semble y avoir une stratégie pour pérenniser ce groupe et de lui donner une base politique plus cohérente. Mais seul l'avenir nous dira s'il résistera, sur le terrain contradictoire des négociations, aux épreuves futures. Quand au groupe des 90, il n'a pas encore émis de point de vue après Cancun, ni indiqué comment il allait s'organiser pour continuer à négocier en tant que groupe ou du moins à coordonner les approches défendues par ses différentes composantes.

Il reste certain que la consolidation de ces groupes sur le terrain des négociations pourrait accroître les chances des pays en développement de se faire entendre par les pays développés et de se faire respecter par le Secrétariat de l'OMC.

L'un des événements qui risque d'être marqué par les conséquences de Cancun est l'ouverture des négociations sur les Accords de Partenariat Economique entre les pays de la CEDEAO et l'Union européenne. Lors de la réunion de lancement à Cotonou début octobre, cette dernière a donné le signal de ce qui va certainement être son approche des négociations: respect des règles de l'OMC, ouverture de négociations sur la libéralisation des services, intégration des thèmes de Singapour, délai de transition ... Mais cette approche, fortement marquée par l'échec de Cancun, était prévisible et les pays de la CEDEAO ont clairement indiqué qu'ils ne négocieraient pas au delà de l'agenda de l'OMC, et que les APE devraient avoir comme finalité le développement et non seulement le respect des règles de l'OMC. Les négociations des APE sont les plus à craindre, l'Union européenne tentera de créer des précédents, en particulier sur les questions de Singapour qui lui permettraient de mieux les imposer à l'OMC.

Une question essentielle reste posée : si les pays d'Afrique de l'ouest acceptent, à terme, de se conformer aux règles de l'OMC et même d'accepter des règles qui vont au delà de ce qui leur est demandé à l'OMC, quels avantages auraient-ils à négocier des APE? Ceci d'autant plus que la majorité des pays ouest africains sont PMA et qu'ils disposent au sein de l'OMC de conditions particulières qui leur sont plus favorables. Qu'advient-il de secteurs sensibles tel que l'agriculture si les préférences non réciproques sont démantelées ?

Les expériences tunisienne et marocaine - deux pays qui se sont précipités pour signer des accords de libre-échange avec l'UE - montrent que les ressources financières accordées par l'Union européenne sont loin de couvrir les risques induits par ces accords. De même que les périodes de transition sont largement insuffisantes pour permettre aux entreprises et secteurs concernés par la nouvelle concurrence de s'adapter.

L'exigence première sera certainement de ne pas précipiter ces négociations et d'attendre les résultats de celles de l'OMC ; de comparer les coûts et les avantages des deux mécanismes. L'autre est de profiter de cette remise en question du « tout commercer » en cours dans le monde pour réhabiliter les objectifs de développement économique et social dans les pourparlers.

Le Cycle de Doha toujours en survie, les Membres de l'OMC cherchent un moyen pour avancer

Alors que l'on cesse peu à peu de se montrer du doigt, les conséquences de l'incapacité de la Conférence ministérielle de Cancun à arriver à un consensus deviennent plus claires. Il s'agit entre autres d'une perte de confiance dans le système commercial multilatéral et dans le modèle de négociations du type « engagement unique », du désengagement des grandes puissances commerciales et d'une concentration intense sur les arrangements régionaux et bilatéraux. En dépit de nombreuses déclarations publiques sur la nécessité de remettre le Cycle de Doha sur les rails, les consultations en cours à Genève ont montré peu de signes d'avancées. La plupart des Membres conviennent à présent que la date limite du 1 janvier 2005 pour la conclusion des négociations ne sera pas respectée.

Le résultat de Cancun

Les ministres n'ont pris qu'une seule décision à Cancun : le Conseil général se réunira au niveau des hauts fonctionnaires avant le 15 décembre « afin de prendre toutes les mesures nécessaires à ce stade pour nous permettre d'avancer vers une conclusion des négociations positive et dans les délais ». Une déclaration ministérielle concise publiée le 14 septembre donnait pour instruction aux hauts fonctionnaires de « continuer à travailler sur les questions en suspens avec un sens de l'urgence et une motivation renouvelés et en tenant pleinement compte de toutes les vues que nous avons exprimées au cours de cette Conférence. [...] Nous apporterons avec nous dans cette nouvelle phase tous les travaux très utiles qui ont été accomplis à cette Conférence. Dans les domaines dans lesquels nous sommes arrivés à un haut niveau de convergence sur les textes, nous nous engageons à maintenir cette convergence tout en travaillant en vue d'un résultat d'ensemble acceptable. »

Le 13 septembre, le président de la Conférence, le ministre des Affaires étrangères mexicain, Luis Ernesto Derbez a publié une version révisée du projet de Texte ministériel envoyé à Cancun par le président du Conseil général de l'OMC, l'ambassadeur Pérez del Castillo, sous sa propre responsabilité. Ce texte a été jugé inacceptable par de nombreux Membres, en particulier des pays en développement et n'a jamais été adopté. En d'autres termes, il n'y a eu d'accord ni sur les questions de fond soumises aux ministres, ni sur des questions de procédure telles que les nouveaux délais pour l'achèvement des travaux dans de nombreux secteurs qui accusent un retard de plusieurs mois par rapport au calendrier fixé à Doha il y a deux ans.

Comment cela est arrivé ?

Sur le plan technique, les négociations ont été bloquées quand le ministre Derbez a décidé que les Membres étaient arrivés à une impasse sur les thèmes de Singapour (investissement, politique de la concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges). La Corée – avec l'appui d'un Japon moins virulent – insistait en vue de l'ouverture immédiate de négociations sur les quatre thèmes. L'Union européenne, qui était le principal demandeur de disciplines en matière de négociations pour ces quatre thèmes, avait finalement proposé l'abandon de l'investissement et de la politique de la concurrence, qui étaient de loin les plus litigieux du lot. L'offre fut rejetée par une coalition constituée à Cancun

entre trois groupes de Membres de l'OMC les plus pauvres, essentiellement africains. Dans le cadre de l'après Cancun, l'UE peut retirer la proposition qui selon elle, « a dépassé sa date de péremption ». La décision de clore la réunion prise par Derbez a été vivement critiquée, à la fois parce que ce dernier avait choisi d'inscrire les thèmes de Singapour controversés comme premier point de l'ordre du jour 'décisif' et parce qu'il avait bloqué le processus avant que les Membres ne soient en mesure d'examiner sérieusement les possibilités de compromis dans d'autres domaines vitaux, en particulier l'agriculture. Il a toutefois justifié sa décision comme une « intime conviction » fondée sur sa perception de ce qui était possible à la lumière des consultations antérieures avec des Membres profondément divisés sur tous les domaines clés en négociation.

Agriculture : signes timides de flexibilité mais le sort de la clause de paix reste incertain

Désigné par les pays développés comme une cause fondamentale – sinon la seule – de l'impasse à Cancun, le conflit sur l'agriculture entre l'UE et les Etats-Unis et le Groupe de 20 pays en développement n'était peut-être pas aussi difficile à résoudre que le soutenaient les protagonistes et la presse. Alors que l'UE et les Etats-Unis se sont montrés peu disposés à expliquer pourquoi ils estimaient qu'un accord était à portée de main durant les dernières heures des négociations, tous deux ont cependant indiqué qu'ils travailleraient sur la base du projet de Texte ministériel révisé (couramment appelé le texte de Derbez) si d'autres l'abordaient dans un esprit de compromis et non de « rhétorique ».

Le G-20 a fait preuve de plus de volonté politique pour trouver un moyen de sortir de l'impasse, mais a donné peu d'indications sur la nouvelle flexibilité qu'elle serait en mesure d'offrir. Le Brésil projette une réunion au niveau ministériel entre le G-20 et les grandes puissances commerciales afin de chercher un terrain d'entente mutuelle avant la réunion du Conseil général de l'OMC du 15 décembre qui doit décider de la voie à suivre pour avancer. Les dates de la réunion ministérielle n'ont pas encore été annoncées.

Le sort de la Clause de paix, qui exempte la plupart des subventions des pays développés des disciplines de l'OMC et qui les protège contre les procédures de règlement des différends, est un facteur crucial dans toute négociation agricole après Cancun. A moins que les Membres ne fassent une avancée avant la fin de l'année, la Clause de paix arrivera à expiration en 2004, ouvrant la voie à une avalanche de contestations pouvant être menées à bien à l'OMC. Une controverse a déjà surgi sur la date d'expiration exacte de la Clause. Le Brésil a vigoureusement contesté des déclarations récentes des Etats-Unis et de l'UE selon lesquelles la Clause de paix pourrait s'appliquer jusqu'en mi 2004 pour certains produits de base parce que l'article 1(i) de l'Accord sur l'agriculture entend par « année » l'année civile, l'année budgétaire ou la campagne de commercialisation, comme spécifié dans les listes d'engagements des Membres. La plupart des Membres considèrent que la Clause de paix arrive à expiration le 1 janvier 2004, c'est-à-dire neuf ans après la mise en place de l'OMC, en 1995.

(suite à la page 4)

Le Cycle de Doha toujours en survie ... (suite de la page 3)

Les rouages de l'OMC tournent encore lentement

Il est indéniable que l'OMC est une institution qui vient de recevoir une raclée. Les négociations régionales et bilatérales ont repris de manière spectaculaire alors que les pourparlers s'étirent à Genève où tous les processus de négociation « menés comme un tout » lancés à Doha ont été suspendus.

Les Membres ont fait preuve de peu d'engagement lors d'une réunion des chefs de délégations, le 14 octobre, (voir article page 13) au cours de laquelle le président du Conseil général, Pérez del Castillo et le directeur général de l'OMC Supachai Panitchpakdi, ont indiqué comment ils comptaient mener les consultations afin de rechercher une base pour avancer. L'agriculture était le premier élément sur la liste, suivi de l'accès aux marchés industriels, des thèmes de Singapour et de l'initiative sur le coton, que le Dr Supachai continuera de diriger. Lors de la réunion du Conseil général du 21 octobre, les Membres avaient uniquement décidé d'accepter l'offre faite par Hong Kong d'accueillir la prochaine Conférence ministérielle de l'OMC – dont ni les dates ni le contenu n'ont été débattus.

Pour être juste, le manque d'engagement apparent peut être imputé en partie au fait que les Membres sont peu disposés à montrer leurs cartes alors que de nombreux gouvernements sont encore en train d'évaluer leurs options après Cancun. A travers des consultations informelles avec les capitales et à Genève, le président Pérez del Castillo est en train d'essayer de sonder le niveau de leur ambition et de leur volonté politique. Un des défis qu'il a à relever est de déterminer quel texte - ou quelle combinaison de textes – les Membres accepteraient comme base pour les négociations.

La liste des dommages

Occulté par les thèmes de Singapour et par l'agriculture, une foule d'autres questions ont été laissées de côté. Si les négociations finales avaient pris une tournure différente, des concessions auraient peut-être été faites dans certains des domaines suivants.

Traitement spécial et différencié : Les pays en développement auraient pu avoir davantage de moyens de pression pour faire avancer des questions spécifiques telles que le traitement spécial et différencié et les préoccupations en matière de mise en œuvre. En l'occurrence, pratiquement aucun progrès n'a été enregistré sur le traitement spécial et différencié ou la mise en œuvre, en dépit de la mise en place d'un Groupe de travail pour aborder ces questions (une première pour une Conférence ministérielle de l'OMC). Le projet de texte de Derbez aurait augmenté de 24 à 27 le nombre d'amendements aux dispositions en matière de traitement spécial et différencié avancées par les pays en développement, mais les propositions initiales ont été tellement affaiblies que leur intérêt économique était, tout au plus, contestable. En ce qui concerne la mise en œuvre, le débat relatif à l'extension des indications géographiques a si largement « détourné » l'ordre du jour que presque aucune des questions plus pressantes des pays en développement n'a été sérieusement prise en considération.

Prix des produits de base : L'offre de Cancun était maigre. Le projet de texte de Derbez (qui reprend sans changement le texte envoyé à la Ministérielle par l'ambassadeur Pérez del Castillo) donnait pour instruction au Comité du commerce et du dévelop-

pement de l'OMC de poursuivre l'examen des baisses et des fortes fluctuations des prix des produits de base. Un délégué africain a laissé entendre à Cancun, que l'indifférence générale pour cette question était une des omissions les « plus choquantes » du projet de texte.

Lors de la session d'octobre du Comité du commerce et du développement, (voir article page 11) la réglementation des prix des produits de base a donné lieu à certains des échanges les plus vifs à l'OMC depuis Cancun, mais la réponse des grandes puissances commerciales a été froide, tout au plus. Le Canada et les Etats-Unis – avec l'appui de l'Australie – ont émis de « fortes réserves », les Etats-Unis soutenant que les prix des produits de base dépendaient des forces du marché et que des tentatives antérieures visant à intervenir sur ces marchés n'avaient jamais abouti. L'UE a reconnu que la question méritait un débat plus poussé, mais a néanmoins déclaré qu'elle relevait moins des instruments de gestion du marché que de la compétitivité, de la diversification et de l'encouragement à l'investissement.

Initiative sectorielle sur le coton : La suppression des subventions au coton en est arrivée à symboliser la promesse de développement de Cancun, mais cette promesse ne s'est pas matérialisée en dépit de l'engagement personnel du directeur général de l'OMC dans la recherche d'une solution. Les promoteurs de l'initiative ont ressenti comme une gifle la formulation sur le coton dans le texte de Derbez. Le texte donnait pour instruction à divers groupes de négociation de la Série de Doha de « traiter l'incidence de distorsions qui existent dans le commerce du coton, des fibres synthétiques et artificielles, des textiles et des vêtements afin d'assurer un examen global de l'ensemble du secteur. » Ce qui était plus scandaleux, pour la coalition de pays africains et de pays moins avancés, c'était que le texte suggérait que les organisations financières internationales devraient orienter « les programmes et les ressources existants vers la diversification des économies dans lesquelles le coton représente la majeure partie du PIB. »

On peut se demander si des négociations supplémentaires auraient entraîné des changements significatifs car les Etats-Unis étaient le principal pays ciblé par l'initiative et le vote des Etats producteurs de coton est jugé crucial pour les élections présidentielles de 2004. Des consultations se poursuivent à Genève entre le Dr Supachai et les Membres impliqués, mais l'initiative sur le coton a perdu une partie de la dynamique générée à Cancun et peut devenir simplement une autre des nombreuses questions récurrentes de l'ordre du jour du Conseil général.

Plaintes en situation de non-violation : Aux fins de l'article 64 de l'Accord sur les ADPIC, les Membres peuvent tenter une action au motif qu'une mesure ou 'toute autre situation' a annulé ou compromis un avantage même lors qu'aucune disposition n'a été effectivement violée. Les pays en développement tentent depuis des années de faire supprimer l'article 64 de l'Accord mais – essentiellement en raison de l'opposition des Etats-Unis – les discussions sont arrivées à une impasse au Conseil des ADPIC. Le projet de texte ministériel du 13 septembre a donné pour instruction au Conseil de faire des recommandations à la « première Conférence ministérielle qui se tiendra après le 1 août 2004 » (avec, dans l'inter-
valle, un moratoire sur le règlement des différends). Le statut du moratoire n'a pas été précisé.

(suite à la page 16)

Les perspectives de l'après-Cancún

Laurence Tubiana

Depuis la conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996), les pays en développement estiment que le programme de la libéralisation commerciale ne prend pas en compte leurs intérêts. Ils revendiquent davantage de justice et d'équité internationale. L'élargissement des négociations à de nouveaux domaines touchant à des choix fondamentaux en matière de politique publique, notamment les services et les investissements, l'adhésion à un régime harmonisé en matière de propriété intellectuelle, le principe de s'engager sur un ensemble d'accords (engagement unique), sont autant de contraintes qui ne sont pas compensées par les efforts des pays développés pour ouvrir leurs marchés ou reconsidérer leurs subventions à l'agriculture. Les critiques, nombreuses, relèvent de deux courants d'idées. Si certains mettent en cause le caractère non-démocratique de l'OMC, d'autres réclament la prise en compte des dimensions sociétales dans les règles commerciales.

Parce qu'il s'agit de traités internationaux, les accords conclus au sein de l'OMC s'imposent à la législation nationale, sont contraignants (legally binding) et ne sont pas réversibles, sauf exception motivée pour des raisons de sécurité nationale ou d'intérêt public (« consolidés », dans le langage international). De plus, depuis 1994, ces accords sont appuyés par un système de sanctions, qui renforce leur effectivité. Les règles commerciales forment donc un système puissant qui influe en profondeur sur les choix économiques et sociaux nationaux. Or, ces règles sont négociées sans véritable débat démocratique. Cela tient au fonctionnement des régimes politiques et au mode de préparation des négociations au sein des Etats, mais cela s'explique aussi par les procédures et les contraintes des négociations, qui opèrent souvent au détriment de la consultation et de la délibération.

Pour les partisans de l'approche sociétale, l'ouverture économique peut, en modifiant les rapports de prix, en remettant en question des compromis sociaux, avoir un fort impact sur la répartition des revenus et sur la production de biens publics nationaux comme la santé, l'environnement ou l'éducation. En mettant la libéralisation au premier rang de ses priorités, la communauté internationale a instauré une hiérarchie de fait au détriment de la production des biens publics. C'est cette hiérarchie implicite que rejettent les mouvements contestataires de la libéralisation, en prenant pour emblème l'idée de justice globale.

Cette émergence de la notion de justice dans le débat sur le commerce montre que les discussions portent non plus seulement sur les modalités de la négociation, mais sur ses finalités. A quoi sert la poursuite de la libéralisation, de la mondialisation des économies? L'OMC ne peut plus éviter la question du sens de la mondialisation. Le préambule des statuts de l'OMC en prend d'ailleurs acte. Il rappelle les finalités poursuivies: assurer la croissance économique, améliorer les revenus et les niveaux de vie, parvenir au plein emploi et optimiser l'usage des ressources mondiales dans la perspective d'un développement durable. Dans le mandat de l'organisation, la réduction des obstacles aux échanges, l'expansion du commerce international sont des moyens pour atteindre ces objectifs.

Si le primat du développement est bien présent dans les textes fondateurs de l'OMC, cela n'a pas entraîné pour autant une

discussion de fond sur les relations entre libéralisation du commerce et développement économique. Ce débat a été érudé par la bataille d'idées autour de la mondialisation et du consensus de Washington – modèle de politique économique recommandé fermement par les institutions de Bretton Woods, fondé sur l'ouverture aux flux de biens et de capitaux. Dans ce cadre de référence, la poursuite de la libéralisation est assimilée au développement économique, l'un n'allant pas sans l'autre. C'est cette assimilation des deux objectifs qui est remise en question par les pays en développement et par les courants critiques.

Les accords de Doha ont cherché à répondre à cet éventail de critiques, en mettant le développement à l'ordre du jour des négociations. Qualifier le processus engagé à Doha de « cycle du développement » signifie aujourd'hui que l'OMC ne peut plus tirer sa légitimité de l'approfondissement de la libéralisation entamée en 1948, ni de l'extension de ses domaines de compétence. Elle doit non seulement inscrire dans ses textes le développement comme objectif premier et la libéralisation des échanges comme un moyen d'y parvenir, mais appliquer cette nouvelle hiérarchie dans la conduite des négociations.

Ce tournant dans les objectifs n'est sans doute pas encore saisi dans toute sa portée. Mettre le développement aux commandes signifie évaluer chaque accord, chaque progrès du point de vue de son impact sur le développement, entendu dans le sens du développement durable. Ce changement amène à s'interroger sur le fonctionnement de l'OMC. Jusqu'à présent, l'OMC n'est, dans son principe, qu'un cadre dans lequel ses membres négocient des règles. Ce n'est pas une institution qui produit une doctrine ou une idéologie.

Evaluer les mesures de libéralisation commerciale à l'aune de leur contribution au développement oblige l'OMC à ouvrir le débat sur les perspectives de développement économique et sur les meilleures politiques pour y parvenir. L'institution est ainsi rattrapée par des questions soigneusement tenues à l'écart de la négociation au nom de l'efficacité: la conception du développement économique jusqu'ici cantonnée aux institutions économiques, Banque mondiale et Fonds monétaire international, et les autres dimensions du développement: politique, social, environnemental. Les forums qui se réunissent autour des conférences ministérielles montrent qu'à son corps défendant, l'OMC est perçue comme une institution universelle qui doit intégrer le débat global sur la mondialisation.

Les contradictions sont donc fortes entre la nature des négociations effectivement menées et qui sont encore marquées par un marchandage en termes d'intérêts nationaux et les débats sur la maîtrise de la mondialisation. Si elles ne sont pas clairement analysées et surmontées, ces contradictions risquent de nourrir de fausses alternatives et de créer des coalitions inefficaces: la confusion du débat entre anti et pro mondialisation en témoigne. Il est sans doute temps de reconnaître la dimension globale des règles de l'OMC et de traduire dans les prochaines négociations ce que l'on pourrait attendre d'un régime commercial international favorable au développement. Cela implique de s'appuyer sur les

(suite à la page 6)

Les perspectives de l'après Cancun ... (suite de la page 5)

institutions propres à chaque pays pour définir les stratégies, de se demander, à chaque étape, si des règles communes et harmonisées sont préférables au maintien des règles nationales et enfin d'intégrer la réflexion sur la libéralisation dans les stratégies nationales et internationales de croissance et de réduction de la pauvreté.

Justice et équité dans la définition des priorités

Dans le cycle actuel, que signifierait de donner la priorité au développement? Pour un pays, adhérer à l'OMC ne signifie pas seulement abaisser les droits de douane pour les produits et les barrières pour les investissements internationaux. Cela signifie aussi agir sur les subventions à l'économie, construire un régime de propriété intellectuelle, se doter d'un appareil de normalisation en matière sanitaire, organiser un régime de douane et, en même temps, élaborer des politiques pour pallier les effets négatifs de l'ouverture: adapter le marché du travail, accompagner les cessations d'activité, engager une réforme fiscale. Comme l'ont analysé plusieurs économistes (Rodrik, 2002 et Finger et Shuler, 1999), les coûts d'ajustement aux accords de l'OMC sont élevés et les ressources économiques et institutionnelles nécessaires pour construire les interfaces avec le système commercial international sont des ressources rares, qui ne pourront être consacrées à d'autres priorités.

Même si des mesures à prendre, des cadres réglementaires ou légaux à mettre en place peuvent favoriser le développement économique, la mise en conformité avec les règles de l'OMC peut, à court terme, représenter un sacrifice du point de vue des objectifs nationaux. C'est le cas de l'adoption de régimes de propriété intellectuelle pour les médicaments qui ont un impact négatif sur la santé ou de la suppression des subventions à l'économie, qui compromet le développement de filières industrielles non encore compétitives.

Pour toutes ces raisons, l'ordre du jour des négociations devrait refléter les intérêts des différentes parties et faire droit aux priorités des pays en développement. Or, nous sommes aujourd'hui loin du compte.

Certes, l'approche proposée par l'Union européenne – l'accès aux marchés des pays développés contre l'adhésion à des règles en matière de concurrence, d'investissement, de marchés publics – est une manière de construire cet équilibre. Elle reste insuffisante pour l'avenir. En effet, des sujets majeurs d'intérêt pour les pays les plus pauvres comme la libéralisation des flux de main d'œuvre, notamment les flux de travail temporaire, n'y figurent pas. Le travail est la ressource dont les pays pauvres disposent en abondance, mais les règles en matière de migration sont la plupart du temps déterminées unilatéralement par les pays d'accueil et demeurent très restrictives. Plusieurs études montrent qu'une libéralisation, même très partielle, de ces flux de travail apporterait aux pays les moins avancés des bénéfices bien supérieurs au résultat cumulé de toutes les concessions commerciales ou d'accès au marché proposées aujourd'hui.

Sans aller vers une libéralisation complète comme pour les échanges de capitaux, des instruments pourraient être imaginés pour encadrer les flux de migration temporaire, par exemple des systèmes de permis incluant des obligations de retour. L'absence de mobilisation autour de cette question – pourtant importante pour le développement – est liée à l'économie politique des négociations. Si tant d'énergie est déployée à approfondir la libéralisation des services, des investissements ou à obtenir la généralisation des systèmes de

propriété intellectuelle, c'est que des groupes économiques puissants et organisés soutiennent ces dossiers. Pourtant, les flux de main d'œuvre répondent aux demandes du marché du travail dans les pays développés, demandes qui vont croître avec le vieillissement de la population active.

S'appuyer sur les institutions nationales

Une perspective d'équité et de justice internationale implique que les politiques internationales décidées soient efficaces, c'est-à-dire qu'elles réduisent les inégalités et la pauvreté. La définition et l'application des règles commerciales, l'ouverture économique doivent servir les objectifs de développement. Aucun pays n'a réussi à se développer en tournant le dos au marché international, qu'il s'agisse de biens et services, de technologies, de capitaux, ou en restant fermé aux flux de capitaux à long terme. Cependant, les modèles d'intégration à l'économie mondiale ont été très divers. Les expériences réussies du Vietnam, du Brésil, de la Chine ou de la Corée du Sud sont le produit de modèles combinant ouverture et développement tourné vers le marché intérieur, libéralisation et intervention économique de l'Etat. Les économies de marché même ouvertes reposent sur des institutions nécessaires au fonctionnement de la société. La qualité et la résilience de celles-ci sont un facteur essentiel du développement économique. Produit de l'histoire des sociétés, ces institutions sont très diverses. Les arrangements sociaux, la nature et les formes de contrat qui structurent les sociétés, même au sein d'ensembles comme l'Europe, varient selon les pays.

Un régime commercial international au service du développement doit constater ces différences et ne pas chercher à les supprimer systématiquement. Or, parce qu'elle est fondée sur l'adoption de règles et non pas sur la réalisation d'objectifs, la logique de négociation à l'OMC pousse à harmoniser les institutions plutôt qu'à maintenir leur diversité. Le débat sur la protection de la propriété intellectuelle en est une bonne illustration: une notion comme l'indication géographique, l'idée de systèmes de protection spécifiques (*sui generis*) à chaque pays sont à peine tolérées et souvent combattues.

Pourtant, il n'existe pas d'institution et d'arrangement institutionnel universel qui permettent le développement de toutes les sociétés. Certes, pour agir, les acteurs économiques globaux réclament des règles identiques partout où ils interviennent – l'harmonisation des normes comptables en est un bon exemple. Si une harmonisation permet aux entreprises de gagner en efficacité, les bénéfices pour les pays d'accueil sont loin d'être assurés.

La logique procédurale des négociations ne facilite pas la prise en compte de cette diversité. A chaque étape, il faudrait donc réfléchir à la nécessité d'une harmonisation et évaluer les coûts et les bénéfices sociaux qu'elle générerait. Pour arbitrer entre la construction de règles communes et la poursuite d'objectifs de développement spécifiques, l'évaluation de l'impact des mesures négociées s'impose. Elle apporterait une innovation majeure dans la manière de négocier. L'idée suscite autant de méfiance que d'espoir, mais elle doit figurer dans ce qui devra être le futur processus.

Une architecture institutionnelle plus équilibrée

Le changement institutionnel apporté par la création de l'OMC et l'abandon de souveraineté important consenti par les Etats-Nations

(suite à la page 16)

Quelques interrogations sur l'après-Cancùn au sujet des négociations sur l'agriculture à l'OMC

par Iba Mar OULARE¹

Cancùn, étape importante vers la conclusion des négociations du Programme de Doha en janvier 2005, aura confirmé des tendances qui s'étaient dessinées depuis longtemps : divergences profondes entre les Membres sur des questions clés et rôle moteur de l'agriculture dans les négociations. En effet, il y a eu depuis le commencement de ces négociations, en début 2002, des dépassements fréquents de délais ainsi qu'une affirmation tout azimut de la part de beaucoup de membres de l'OMC qu'une absence de progrès substantiels dans les négociations sur l'agriculture empêcherait d'avancer dans les autres domaines. Finalement, la Conférence a été sanctionnée d'une communication ministérielle donnant instruction de continuer les travaux à Genève en vue de prendre des mesures nécessaires au plus tard le 15 décembre, et ce pour pouvoir respecter le délai du 1er janvier 2005 maintenu pour la conclusion des négociations.

Malgré cette communication ministérielle, le revers de Cancùn rend plus hypothétique aussi bien la possibilité de conclure les négociations à l'échéance prévue qu'une reprise des travaux avec une volonté politique ferme d'aller de l'avant. Cette incertitude est encore plus marquée pour l'agriculture en raison de plusieurs facteurs qui influenceront sans aucun doute la tournure des négociations dans ce domaine extrêmement sensible, et partant au niveau global.

Que faire de la clause de paix ?

Dans l'actuel Accord sur l'agriculture de l'OMC, les membres ont accepté de ne pas initier de mesures compensatoires ou de recourir à l'organe de règlement des différends contre certaines subventions. Le délai de neuf ans prévu pour cette faveur devant expirer en fin 2003, d'intenses discussions sont apparues sur le sujet, notamment à la veille et à l'occasion de la Conférence ministérielle. En effet, des membres comme l'Union Européenne mais également la Suisse et le Japon, tiennent à une reconduction de la clause de paix alors que beaucoup d'autres s'y opposent. Cette question peut avoir des incidences certaines sur l'ambiance des négociations. Il est très probable qu'une expiration de la clause donne lieu à des recours fréquents à l'organe de règlement des différends, qui plongeraient les membres dans une logique de confrontations pouvant vicier l'atmosphère des négociations. En effet, le sens de la clause de paix est de favoriser un climat apaisé de réformes des subventions, qui pourrait être affecté par une prolifération de batailles judiciaires entre les membres. Ces derniers seraient alors amenés à déployer leur énergie ailleurs que sur les négociations.

Mais une éventuelle reconduction de la clause de paix devrait avoir également son prix pour les pays qui en sont favorables. Si le but recherché est de pouvoir continuer les discussions dans la sérénité sans y introduire des considérations d'ordre conflictuel, il est important que ces pays démontrent une réelle volonté de prendre des engagements substantiels sur les subventions. Il s'agit

avant tout de rassurer les autres pays qu'une reconduction de la clause de paix ne continuerait pas à exposer ces derniers à des distorsions aussi importantes que celles dont ils se plaignent actuellement, notamment en faisant un effort sur la clarification des critères des subventions autorisées et leur limitation, quelle que soit leur nature. Les modalités des engagements qui doivent être envisagées d'ici le 15 décembre, pourraient donner des indications claires à ce propos. En tout état de cause, une prorogation de la clause ne devrait dépasser le délai de la conclusion des négociations pour ne servir qu'aux discussions en cours, indépendamment des résultats ultérieurs qui pourraient se pencher sur le besoin d'établir une nouvelle clause de paix ou pas.

Pour l'écrasante majorité des pays africains et pour les PMA, il y a lieu de relativiser cette question du fait de leurs contraintes de capacités institutionnelles, techniques et financières pour recourir à l'organe de règlement des différends. Etant donné qu'il leur est difficile d'envisager à court et moyen terme de surmonter ces contraintes, la question de la clause de paix ne semble pas être une priorité pour eux. Il est d'ailleurs édifiant de relever que la dernière réaction de ces pays à Cancùn sur l'agriculture, en date du 12 septembre, ne comportait pas de position sur la clause de paix.

Que deviendront les alliances : phénomènes passagers ou tendances de fond ?

Il s'est passé à l'occasion de la Conférence ministérielle une recomposition notable des alliances traditionnelles dans l'agriculture à la suite du compromis entre les Communautés Européennes et les Etats-Unis, qui a eu pour effet de braquer en quelque sorte d'autres pays en développement contre eux, en l'occurrence le Groupe des 22 pays en développement (G22)². Le remodelage de la physionomie des camps des acteurs a également engendré la constitution à la périphérie de ces deux grands blocs, d'autres groupes déterminés à défendre leurs intérêts sur des questions plus spécifiques. Ce fut le cas du Groupe des 21³, qui a rassemblé des pays fermement attachés aux produits stratégiques et aux mesures de sauvegarde spéciale ou du Groupe des 9⁴ qui, eux, ont tenu à une certaine limitation de l'ouverture des marchés. Il s'y ajoute évidemment les 4 pays africains coauteurs de l'initiative sur le coton mais également la coalition des 90 pays ACP, des PMA et de l'Union Africaine.

La question se pose de savoir si ces alliances sont simplement circonstancielles, donc circonscrites à Cancùn, ou sont-elles ap-

(suite à la page 8)

¹ Deuxième Conseiller à la Mission Permanente du Sénégal à Genève. Les vues sont exprimées dans ce document sur une base personnelle par leur auteur et ne sauraient être utilisées comme la position officielle du Gouvernement sénégalais.

² Afrique du sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, Egypte, Equateur, El Salvador, Guatemala, Inde, Mexique, Nigéria, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande et Venezuela.

³ Barbade, Botswana, Cuba, Honduras, Indonésie, Jamaïque, Mongolie, Nicaragua, Nigéria, Ouganda, Pakistan, Panama, Pérou, Philippines, République dominicaine, Tanzanie, Trinité-et-Tabago, Turquie, Venezuela, Zambie et Zimbabwe.

⁴ Bulgarie, Corée, Islande, Israël, Japon, Lichenstein, Norvège, Suisse ...

Quelques interrogations sur l'après-Cancùn... (suite de la page 7)

pelées à durer pour du temps encore. Et dans ce dernier cas vers quelles directions pourraient-elles orienter les négociations ?

Les réponses à ces questions ne peuvent évidemment pas être catégoriques pour peu qu'on ait une idée de la vitesse avec laquelle les données peuvent évoluer dans ces négociations en bouleversant les positions des pays. Qui pouvait prédire il y a encore peu de temps ce rapprochement spectaculaire entre les Communautés européennes et les Etats-Unis ou même les troupilles entre le Brésil et l'Inde dans le G22 ?

En toute logique, aucune décision concrète n'ayant été prise à Cancùn et les négociations devant se poursuivre à Genève, une approche simple pour ne pas dire simpliste du problème, serait de considérer que les pays vont s'efforcer de consolider et même de renforcer leurs alliances. Cette assertion serait surtout valable pour le G22 qui s'était montré le plus déterminé « opposant » des deux puissances commerciales sur l'agriculture. Toutefois, les développements récents montrent plutôt un début d'essoufflement du mouvement face aux pressions, dit-on, des pays développés contre certains de ses membres. C'est ainsi qu'il a été noté récemment la défection de quelques uns et la présence de seulement 14 d'entre eux à la première réunion après Cancùn, qu'ils ont tenue le 10 octobre dernier à Buenos Aires, en Argentine. L'affaiblissement du G22 augmenterait évidemment les chances d'avoir l'adoption d'un texte basé sur le compromis CE/USA. Ceci est d'autant plus vraisemblable que les faits semblent établir que les questions de Singapour sont directement à l'origine du blocage à Cancùn et non l'agriculture.

Mais si l'on examine de près le G22, il y a également des raisons de penser qu'il pourrait difficilement surmonter des contradictions internes qui devraient faire surface à un stade où il sera nécessaire de traiter à fond de certaines mesures défensives, à savoir la sauvegarde spéciale et les produits stratégiques. La plupart des pays de ce groupe, qui sont des exportateurs efficaces de produits agricoles, sont favorables à une ouverture conséquente des marchés des autres pays en développement pour tirer parti d'un commerce Sud-Sud alors que d'autres pays du Groupe comme l'Inde, le Cuba le Pakistan, le Nigéria et le Venezuela même veulent limiter l'accès à leur marché pour certains produits afin de sauvegarder leur production domestique au nom de la sécurité alimentaire et de la préservation des revenus des petits agriculteurs. Cette question n'est pas résolue dans la proposition commune de ce groupe. Ce qui donne à penser qu'une fois les points qui les a réunis étaient satisfaits, ils risqueraient de retrouver leur clivage naturel.

Quant au G90, il semble être la plus durable de toutes les alliances comme en témoigne son apparition qui ne date pas de Cancùn. C'est cette alliance qui avait contribué de façon déterminante à Doha à l'octroi de la dérogation à l'Accord de Cotonou en faveur des pays ACP. Cependant, le groupe s'est jusque là surtout illustré à l'occasion des Conférences ministérielles. Mais comme les pays qui le composent sont en grande majorité africains, il semble se dégager un rapprochement naturel entre eux faisant que les groupes respectifs qui le composent (ACP ; PMA ; et UA) se réfèrent mutuellement à leurs déclarations ministérielles préparatoires aux Conférences. Ce Groupe devrait envisager un système de coordination permanent à Genève pour le suivi de ces questions ou tout au moins que les pays africains s'emploient particulièrement à y harmoniser leurs positions. La cohésion du Groupe sera très utile pour la suite des discussions sur le coton, comme ce fut le cas à Cancùn.

Il a été des fois avancé l'idée d'un rapprochement entre le G22 et le G90 en escomptant qu'ils puissent se soutenir réciproquement sur l'agriculture et sur le coton. Une telle éventualité semble difficilement envisageable parce que le G90 lui-même ne parvient pas à avoir des positions communes fortes sur l'agriculture à cause de la diversité des situations agricoles de ses membres et de leurs intérêts sur le sujet. Beaucoup de ces pays ne sont pas des producteurs agricoles efficaces. Ils semblent de ce fait accorder davantage d'intérêts à leurs préférences sur les marchés des pays développés qu'à une plus grande ouverture de ces derniers pour d'autres pays en développement qui sont plus compétitifs qu'eux. L'on ne peut nier des possibilités de convergence entre des membres de ces groupes pris individuellement.

En définitive, il est fort probable que les membres des groupes rejoignent leur « camp naturel » pour la suite des négociations quand il s'agira de traiter les questions qui les opposent en leur sein. Cela est plus valable pour le G22 dont certains de ses membres sont confrontés à de fortes pressions. De même, l'Union et les Etats-Unis ne devraient pas manquer de s'affronter sur des questions très sensibles et qui sont en suspens dans leur compromis, comme les chiffres pour les réductions ou l'élimination de certaines subventions mais également les disciplines relatives à l'aide alimentaire. Pour le G90, qui est le groupe le plus durable jusqu'ici, sa composition fait qu'il ne semble pas être menacé. Cependant, tout laisse croire qu'il gardera sa nature qui l'empêche d'avoir des positions fortes communes sur l'agriculture mais qui lui confère également en sa spécificité et son intérêt.

Reprise des négociations : ralentissement ou accélération ?

Bien que la communication des ministres ayant sanctionné les travaux à Cancùn demande de poursuivre les négociations d'urgence et avec motivation, il n'est pas évident que les membres accordent tout l'intérêt requis à celles-ci dans un premier temps. Il y a, d'une part, des risques de changements d'optique et, d'autre part, des événements en vue qui pourraient dévier les priorités des grands acteurs ailleurs qu'à l'OMC.

Le résultat de Cancùn semble avoir créé un choc réel chez beaucoup de membres de l'OMC, notamment les pays développés qui, en un certain moment, ont eu à exprimer des réactions parfois acerbes envers le comportement de certains pays en développement. Ces derniers, ont-ils dit, auraient refusé de négocier ou encore le mécanisme décisionnel de l'OMC serait inadapté. Les Communautés Européennes auraient même lancé l'idée d'une réforme institutionnelle de l'OMC alors que les Etats-Unis affichaient un besoin de se tourner davantage vers les accords commerciaux régionaux et bilatéraux. De ces propos et agissements, on peut déduire une volonté de leurs auteurs d'entreprendre des réflexions approfondies sur les conditions de leur participation ultérieure à l'OMC. Même s'ils ont tous affirmé dans les médias leur attachement au système commercial multilatéral, il se pourrait qu'ils préfèrent prendre le temps de voir d'abord les autres membres manifester des signes de souplesse avant de s'engager réellement dans les négociations.

Cette attitude semble se confirmer par le fait que les pays africains ont tenu, dès leur retour de Cancùn, à réaffirmer leur sincère engagement pour une reprise immédiate des négociations en vue de leur conclusion positive alors qu'une telle expression d'intérêt

(suite à la page 17)

L'initiative en faveur du coton et l'après Cancun

L. Goreux*

Dans leur soumission à l'OMC, les africains demandaient que les subventions aux producteurs de coton dans les pays industrialisés soient éliminées et que les PMAs exportateurs de coton soient compensés en attendant l'élimination des dites subventions. Il s'agissait d'une position initiale de négociation; les africains disposaient d'une position de repli, mais ils n'ont pas eu l'occasion de l'exprimer, car la négociation n'a jamais vraiment commencé à Cancun. La première partie de cette note traite de la réduction des subventions, la seconde des compensations et la troisième de Cancun et l'après Cancun.¹

Réduction des subventions

De façon réaliste, on ne peut pas espérer que les pays industrialisés éliminent toutes leurs subventions à l'agriculture dans un proche avenir. Mais on peut espérer qu'ils réduisent considérablement le préjudice causé par leurs subventions aux pays en voie de développement. Ce résultat pourrait être obtenu en réduisant le montant total des subventions et en modifiant la nature et la composition des dites subventions. A cet égard, l'étude récente de David Summer montre que le préjudice causé aux producteurs de coton africains par les subventions américaines pourrait être considérablement réduit en modifiant la composition des dites subventions.²

L'étude de Summer couvre une période de neuf années commençant en 1999/00 et se terminant en 2007/08. Les subventions sont basées sur la loi agricole de 1996 pour les trois premières années et sur la loi de 2002 pour les six années suivantes. Cette étude présente un intérêt particulier parce que les simulations ont été effectuées à partir du modèle que l'administration américaine (USDA) avait utilisé en 2002 pour montrer les avantages que les producteurs de coton américains pourraient tirer de la nouvelle loi agricole qui fut adoptée en mai 2002.³

Selon Summer, l'élimination de l'ensemble des subventions américaines à la production et l'exportation de coton réduirait la production américaine de 27% et les exportations américaines de 43%, ce qui aurait pour effet d'accroître les cours mondiaux de 11,6% (Tableau 1). Une distinction a été établie entre six types de subventions et le modèle a été utilisé pour simuler les effets de l'élimination de chaque type de subvention en laissant les cinq autres inchangées. La somme de ces effets se traduirait par une augmentation des cours mondiaux égale à 11,2% au lieu de 11,6%, la différence étant due aux effets d'interactions. Rapportées à leurs montants en dollars, les subventions à l'exportation ont l'effet le plus nocif et les subventions découplées (celles qui ne sont pas liées à la production de l'année en cours) l'effet le moins nocif.

L'élimination des seules subventions à l'exportation (Step 2 et garanties de crédits à l'exportation) ferait augmenter le prix mondial

de 4%. Les loan deficiency payments et les subventions aux assurances récolte viennent en seconde position; ces subventions sont liées à la production de l'année en cours et leur élimination aurait pour effet d'accroître les cours mondiaux de 5,1%. Les market loss assistance payments de la loi 1996 remplacés dans la loi 2002 par les paiements anticycliques viennent en troisième position. Bien que n'étant pas directement liés à la production courante, ces paiements ont un effet de distorsion reconnu par l'administration américaine puisqu'elle les a classés dans la catégorie orange. Les paiements anticycliques introduits en 2002 ont d'ailleurs un effet plus nocif que les market loss paiements qui les précédaient.

L'élimination des paiements dits découplés n'augmenterait le prix mondial que de 0,6%. Avec la loi de 1996, les paiements étaient liés aux surfaces emblavées en coton avant 1996; mais la loi 2002 permet aux producteurs de remplacer l'ancienne période de référence par la période 1998-2001 si cette dernière leur permet d'obtenir une subvention plus élevée. De tels paiements ne sont pas vraiment découplés, puisque les producteurs auraient intérêt à continuer à planter du coton s'ils croyaient que la période de référence serait plus tard réactualisée. On voit là que la distinction entre paiements découplés et non découplés n'est pas simple.

Tableau 1: Effet d'éliminer les subventions sur la production et sur les exportations américaines et sur le prix mondial en pourcentage de la situation avec subventions (moyenne 99/-07/)

	Production USA	Exportations US	Prix: Indice A
1. Export subsidies, Step 2	-5.6	-10	3
2. Export credit Guarantee	-1.8	-3.4	1
1+2 Exportations	-7.4	-13.4	4
3. Loan Deficiency payments	-11.7	-17.3	3.6
4. Subvention aux assurances récolte	-2.9	-4	1.5
3+4 Production couplée	-14,6	-21,3	5,1
5. Market loss assistance payments 99/01' counter-cyclical payments 02/-07/	-3.7	4.7	1.5
6. Production flexibility contract payments 99/-01/, direct payments 02/-07/	-1.5	-1.9	0.6
3+4+5+6 Production	-19.8	-27.9	7.2
1+2+3+4+5+6. Total	-27.2	-41.3	11.2
7. Interaction	-0.2	-1.5	0.4
8. Toutes subventions	-27.4	-42.8	11.6

Sources : David Summer, 8 septembre 2003.

¹ Les deux premières parties sont basées sur une note rédigée par l'auteur à la veille de la Conférence de Cancun.

² « A quantitative simulation analysis of the impacts of US cotton subsidies on cotton prices and quantities » by Daniel A. Summer, September 8, 2003.

³ Le modèle comporte quelque 300 équations.

(suite à la page 10)

L'initiative en faveur du coton et l'après Cancun (suite de la page 9)

Compensation

Si les compensations n'étaient pas associées à une réduction des subventions, elles contribueraient à accroître la production mondiale et à déprimer les prix, ce qui serait contraire à l'objectif recherché. Aussi, dans la proposition africaine, les compensations étaient associées à une réduction des subventions et elles ne constituaient qu'une mesure transitoire. Pour ce qui est de la mise en œuvre d'un système de compensation, trois questions se posent. Le montant de 250 millions de dollars initialement mentionné reste-t-il valable ? Comment seront réparties les contributions et les compensations ? Les compensations pourront-elles être distribuées efficacement à ceux à qui elles sont destinées sans avoir à créer de nouvelles institutions ?

Le montant

Le chiffre de 250 millions de dollars mentionné dans la soumission des quatre PMAs le 30 avril était tiré d'une étude basée sur les données disponibles fin 2002.⁴ Cette étude avait été commanditée par les ministres de l'agriculture des pays de l'Afrique de l'ouest et du centre (AOC) en juin 2002. Elle devait d'abord mesurer les pertes financières subies par les filières cotonnières des pays de l'AOC du fait des subventions pratiquées par les États-unis, l'Union européenne et la Chine, et ensuite proposer des mécanismes de compensation. L'estimation initiale de 250 millions doit être revue pour trois raisons : (i) la composition des bénéficiaires a changé, (ii) les subventions chinoises ont évolué, (iii) de nouvelles études sur le calcul du préjudice sont maintenant disponibles.

PMAs versus AOC

Dans l'étude initiale, les compensations s'appliquaient à 15 pays AOC. Dans la soumission présentée à l'OMC, les compensations sont limitées aux PMAs, mais elles s'appliquent à tout PMA exportateur net de coton quelque soit sa localisation. Parmi les 49 PMAs, 22 sont exportateurs de coton, dont 11 font partie de l'AOC.⁵ Mais la production des 11 PMAs qui ne font partie de l'AOC dépasse à peine celle des 4 pays AOC qui ne seraient pas éligibles à recevoir une compensation. Aussi la production et les exportations des 22 PMAs n'ont-elles dépassé celles de l'AOC que de 1 à 3 pour cent au cours des deux dernières années (Tableau 2).

Les subventions chinoises

Les subventions chinoises, qui se montaient à 2.300 millions de dollars en 1997/98 et 1998/99, sont tombées à 750 millions en 2002/03 et, selon les autorités, ces subventions devraient être bientôt éliminées. Ceci est plausible, car l'essentiel des subventions a été utilisé pour couvrir les pertes occasionnées par la liquidation des stocks excessifs accumulés de 1994/95 à 1997/98 et il ne semble pas que le niveau des stocks diminuera davantage. Aussi, l'atten-

⁴ La première version de l'étude Goreux a été circulée en février 2003. Le projet a été progressivement révisé et la version finale a été publiée en juin 2003 sous le titre « Préjudices causés par les subventions des pays industrialisés aux filières cotonnières de l'Afrique de l'ouest et du centre » par Louis Goreux. Elle a été suivie d'une note courte publiée en juillet 2003 sous le titre « Les producteurs de coton en Afrique face aux subventions américaines et européennes. Prélude aux négociations de Cancun » par Louis Goreux.

⁵ Le Bangladesh est un PMA producteur de coton, mais il ne figure pas au tableau 2 car il importe beaucoup plus de coton qu'il n'en produit.

tion doit se porter maintenant sur l'élimination des subventions accordées par les États-unis et l'Union européenne. C'est d'ailleurs la ligne qui a été suivie à Cancun.

Tableau 2 : Exportation et Production des 22 PMAs (2001/02, 2002/03 en milliers de tonnes)

	Exportations			Production		
	01/02	02/03	Ave- rage	01/02	02/03	Ave- rage
Afghanistan	3	0	2	19	7	13
Ethiopie	5	5	5	15	20	18
Gambie	1	1	1	1	1	1
Guinée Biss	1	1	1	1	1	1
Guinée	12	13	13	14	12	13
Madagascar	2	1	2	11	4	7.5
Malawi	7	8	8	10	11	11
Mozambique	23	19	21	25	31	28
Myanmar	14	12	13	56	56	56
Ouganda	17	19	18	23	20	22
Soudan	63	82	73	71	79	75
Tanzanie	37	41	39	64	54	59
Yémen	4	3	4	9	9	9
Zambie	18	21	20	35	50	43
Total	207	226	217	354	355	355
Bénin	148	147	148	172	139	156
Burkina F	123	155	139	158	170	164
Mali	139	167	153	240	182	211
Niger	1	0	1	1	1	1
RCA	12	5	9	14	7	11
Sénégal	12	15	14	15	16	16
Tchad	60	64	62	68	77	73
Togo	62	84	73	70	78	74
Total CFA	557	637	597	738	670	704
Grand Total	764	863	813.5	1092	1025	1059
AOC	750	848	799	1076	995	1036
PMA / AOC	102	102	102	101	103	102

Source : CCIC, octobre 2003. En communiquant les chiffres apparaissant dans ce tableau, G. Estur du CCIC a souligné que les statistiques relatives à plusieurs pays non CFA (notamment, l'Afghanistan, le Myanmar, et le Yémen) étaient mal connues.

Nouvelles études

Le préjudice avait été défini dans l'étude initiale comme la perte nette de recettes d'exportations, qui a deux composantes. La première mesure l'effet prix sur les quantités effectivement exportées ; à ce titre les recettes d'exportation augmentent proportionnellement au prix mondial. La seconde mesure le gain en devises résultant de prix plus élevés. Avec une élasticité de l'offre égale à 0,5, le pays exporterait 5% de plus si le cours mondial augmentait de 10% ; mais, pour produire plus, il devrait importer davantage et on a supposé que le contenu d'importation comptait pour un tiers de la valeur de la production supplémentaire. Avec ces hypothèses, l'effet de la deuxième composante est le tiers de celui de la première.

D'après Summer, l'indice A augmenterait de 11,6% si les subventions américaines étaient éliminées. Si les subventions de l'union

(suite à la page 22)

Malgré l'échec de Cancun, les membres affirment leur volonté de respecter le programme de Doha

Une réunion informelle a réunie à Genève, le 14 octobre dernier, les chefs de délégation autour du Président du Conseil général, l'Ambassadeur Uruguayen Perez Del Castillo, et du Directeur général de l'OMC Supachai Panitpakdi. Cette réunion avait pour principale objectif d'offrir aux membres un espace pour reprendre langue après la confusion et l'échec inattendu de Cancun. Au cours de la rencontre qui a duré environ une heure, cinq délégations se sont exprimées. Il s'agit de l'Ile Maurice (au nom du Groupe africain), le Botswana (au nom du Groupe ACP), le Bénin, le Maroc et la Bolivie. Toutes ont réaffirmé que le système commercial multilatéral jouait un rôle important et qu'il était vital de remettre les négociations sur les rails. Mais il y a eu un silence assourdissant de la part des pays développés. L'ambassadeur de l'UE à l'OMC, Carlo Trojan, a expliqué aux journalistes que l'UE était encore en période de réflexion et qu'elle était donc peu disposée à faire connaître ses intentions. De grands pays en développement tels que l'Inde, le Brésil et la Chine, ne se sont pas exprimés.

Comme s'ils avaient oublié les causes profondes et plutôt lointaines de l'échec de Cancun, la réunion des chefs de délégation a également clairement indiqué que les discussions et les négociations réelles allaient suivre le même vieux schéma classique. Les pourparlers vont se faire « en souterrain » dans une série de « consultations » menées par Perez del Castillo et Supachai Panitpakdi. Les consultations seront une combinaison de réunions entre Supachai ou Perez Del Castillo et des délégations individuelles (à présent qualifiées de « réunions en confessionnal » au cours desquelles la délégation, est incitée, entre autres, à révéler ses intentions réelles et ses positions de base) et avec des groupes restreints de pays.

Lors de cette réunion, Perez del Castillo a proposé aux Membres de l'OMC de ne pas « s'embourber » dans les questions de procédures, mais de se concentrer plutôt sur le fond et d'entreprendre des « négociations réelles », car les exigences en matière de procédures compromettraient les résultats positifs. Les questions de procédures comprennent apparemment la manière dont les discussions doivent être menées à l'OMC. Il a expliqué comment Supachai et lui-même comptaient mener des consultations presque exclusivement sur le mode informel et a reçu l'appui tacite des membres. Cette démarche rappelle curieusement celle qui a caractérisé le processus préparatoire de Cancun. Reste donc à savoir si cette manière de procéder, qui a en partie mené à l'échec de Cancun, sera plus fructueuse cette fois-ci. Perez del Castillo a rappelé aux délégués que les ministres à Cancun lui avaient demandé, en tant que président du Conseil général, de travailler avec le directeur général pour coordonner la poursuite des travaux sur les questions en suspens et de convoquer une réunion du Conseil général au niveau des responsables de haut rang d'ici le 15 décembre.

Conformément au mandat de Cancun pour la suite des négociations, la principale orientation de leurs travaux serait de se concentrer sur les questions majeures en suspens. Selon Perez Del Castillo, il s'agit en tout premier lieu de l'agriculture, du coton, de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) et des thèmes de Singapour. Il a reconnu que le reste du projet de texte ministériel n'avait pas été approuvé à Cancun, et que d'autres questions (telles que celles ayant une importance particulière pour le développement) devaient être abordées ; mais sur celles-ci « nous étions plus proches d'un accord et il ne servirait à rien de prendre

en compte des ajustements de texte avant de clarifier les difficultés majeures dans les domaines clés et de débloquer le processus dans son ensemble ».

Dans la nouvelle phase de négociations démarrant aujourd'hui, nous commencerons par l'agriculture, a déclaré Perez. « Nous procéderons à une série de consultations qui nous permettront de tester les possibilités d'arriver à une entente sur un cadre de modalités dans ce secteur. Nous procéderons ensuite de la même façon sur d'autres questions clés. Une seconde série de consultations sur ces questions cherchera à approfondir les négociations. » Il a ajouté que les Ministres avaient donné pour instruction que les travaux se déroulent sur la base du travail précieux réalisé durant la Conférence. Selon Perez, la meilleure option n'est pas d'adopter une vision prescriptive de la base des travaux futurs dans un domaine ou dans un autre. Il est clair que les évaluations individuelles diffèrent selon le sujet et qu'il sera difficile d'arriver à un consensus sur une base unique sur la quelle fonder nos travaux futurs. Le point important est d'identifier et de nous appuyer sur les domaines d'entente, en travaillant de manière pragmatique pour tester les possibilités d'avancer.

Dans sa déclaration, Supachai a dit que le programme de travail et l'OMC sont tous deux complexe et que dans cette optique, bien que les résultats aient été décevants, beaucoup avait été réalisé à Cancun. Suite à ses discussions avec les délégations et les capitales, il avait la nette impression que personne ne souhaitait voir l'Agenda du développement de Doha laissé de côté ou abandonné. Tout le monde est toujours très attaché au système commercial multilatéral. « Même certains de nos détracteurs de la société civile nous incitent à retourner à la table de négociation. » Il a déclaré : « Nous avons tous un intérêt majeur dans la poursuite de nos travaux, en tenant compte de tous les points de vue exprimés durant la Ministérielle » et a réitéré que la déclaration de la Conférence ministérielle constituait notre mandat et nos instructions. L'objectif est d'arriver à un degré suffisant de consensus dans tous les domaines d'ici décembre pour permettre aux négociations de retrouver tout leur dynamisme. Le temps ne joue pas en notre faveur, a-t-il ajouté, en exhortant chacun à apporter sa contribution et spécialement à se concentrer sur le fond. Il y a certainement des questions de procédures et institutionnelles qui méritent un examen, mais nous devons nous engager de nouveau sur le fond, en priorité.

Pour sa part, Supachai a déclaré qu'il intensifiera les contacts avec les ministres et que d'après les contacts qu'il avait eus jusqu'ici, il y avait une volonté à aller de l'avant et tous ceux à qui il avait parlé souhaitaient voir des progrès. Seules cinq délégations – Maurice, Botswana, Bénin, Maroc et Bolivie – étaient intervenues en réponse aux déclarations de Perez del Castillo et de Supachai.

S'exprimant au nom du Groupe africain, l'ambassadeur mauricien, Jaynarain Meetoo, a déclaré que le Groupe restait tout aussi engagé envers le programme de Doha et attachait une grande importance à la reprise des négociations. Encouragés par la conclusion des négociations sur les ADPIC et la santé, les Membres africains se sont rendus à Cancun avec le désir sincère de négocier et étaient pleinement préparés sur le fond et le processus en vue de résultats positifs. Toujours selon l'ambassadeur, les pays africains ont reconnu l'utilité des consultations qu'ils ont eues avec le président Conseil général et sont prêts à travailler avec d'autres pour débloquer les négociations. Dans cette perspective, ils ont convenu d'avancer

(suite à la page 12)

Malgré l'échec de Cancun, les membres affirment ... (suite de la page 11)

sur les quatre questions proposées par le président. Ils ont toutefois souligné qu'ils ne pouvaient accepter d'avancer qu'à la condition que tous les autres points de l'agenda de Doha soient pleinement pris en compte. En s'engageant dans les négociations, les pays africains s'engagent dans le processus visant à garantir que l'agenda de Doha suit le cap fixé mais au cours de cette période, il était essentiel de concentrer les travaux pour qu'ils aboutissent aux résultats les plus avantageux pour l'ensemble des Membres de l'OMC. Toute tentative visant à détourner les travaux de cette voie serait inopportune et inappropriée.

Au nom du groupe des pays ACP, l'ambassadeur du Botswana, Charles Ntwaagae, a remercié le président du Conseil général et le directeur général de l'OMC pour les consultations menées avant la réunion. Il a rappelé que la large alliance du Groupe africain, du Groupe ACP et des PMA était un des points marquants de Cancun et a déclaré que les pays souhaitaient que cette alliance stratégique continue de gagner en force pour consolider le pouvoir de négociation de ces pays. Il a ajouté que le Groupe ACP réaffirme sa foi et son attachement au système commercial multilatéral. En dehors du système, les pays en développement seraient soumis aux aléas du bilatéralisme, du régionalisme et du protectionnisme. Le Groupe reste attaché à la conclusion fructueuse et dans les délais, des négociations sur le programme de travail de Doha.

L'ambassadeur a ajouté que le mandat de Doha identifiait « le développement » comme principe directeur pour l'évolution future du système commercial multilatéral. Les délégations des pays ACP étaient satisfaites de voir que les Membres de l'OMC avaient fait bloc autour d'un objectif aussi important et « étaient confiantes qu'avec la volonté politique, la pleine mise en œuvre du programme serait réalisée. » Il a ajouté que le Groupe ACP avait participé activement aux négociations post-Doha, qu'il avait redoublé ses efforts dans la période immédiatement avant Cancun et que les ministres ACP avaient adopté, en août, leur position sur les intérêts des négociations du groupe.

Le Groupe ACP avait participé activement à la Conférence de Cancun mais avait été déçu du manque d'équilibre dans ses délibérations. Toutefois, tout n'était pas perdu et des leçons importantes avaient été tirées, en particulier en ce qui concerne l'équilibre et les priorités. Un large débat ouvert est toujours un aspect nécessaire du système commercial multilatéral, en particulier parce qu'il contribue à la crédibilité du processus.

L'ambassadeur Ntwaagae a ajouté qu'il était dommage que les négociations à Cancun n'aient pas progressé au-delà des thèmes de Singapour. La Conférence a effectivement échoué avant d'avoir testé les limites des négociations sur plusieurs questions prioritaires pour les pays en développement, y compris les dimensions développement du programme de Doha, en particulier l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, le traitement spécial et différencié et les questions de mise en œuvre, a-t-il ajouté.

Le Groupe ACP appuyait donc la proposition visant à concentrer le processus après Doha sur l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, l'initiative sur le coton et les thèmes de Singapour. Le Groupe a également réitéré la nécessité cruciale de garantir la transparence des consultations et du processus de prise de décision. « Nous espérons que cette question continuera de bénéficier d'attention dans toutes les consultations et réunions

après Cancun. Le Groupe reste prêt à s'engager de manière constructive dans les tâches à venir pour garantir un aboutissement fructueux pour la réunion de décembre du Conseil général. »

Le Groupe a également souligné l'importance que revêtait l'établissement d'un calendrier clair selon lequel les travaux se dérouleraient après Cancun. Ceci permettra, pour les pays ACP, la planification et la mise en place nécessaires des ressources rares. L'ambassadeur du Bénin, a mis l'accent, dans sa déclaration, sur le fait qu'il était essentiel de se concentrer sur l'initiative sur le coton, car il était urgent de trouver une solution au problème du coton. Le Maroc a déclaré que Cancun était un échec collectif mais qu'il ne fallait montrer personne du doigt. La Bolivie a déclaré que : « Nous ne pouvons nous permettre de continuer dans le vide, à partir de maintenant » et qu'il fallait remettre les négociations sur la voie.

L'ambassadeur européen, Carlo Trojan, a déclaré aux journalistes, en marge de la réunion, que l'UE était en train de mener sa propre réflexion interne, notamment une réévaluation de sa position sur les thèmes de Singapour et sur le point de savoir comment ceci affecte sa position stratégique sur l'équilibre entre la libéralisation et les nouvelles règles et sur l'équilibre au sein de l'engagement unique, etc. L'UE demande quelques semaines de plus pour réfléchir sur ces questions, a-t-il déclaré, en réponse aux questions sur le point de savoir pourquoi l'UE n'avait pas fait de déclaration lors de la réunion des chefs de délégation.

Sources : OMC, AFP, AllAfrica, TWN.

Des membres de l'OMC se réunissent en « Green Room » pour examiner l'accès aux marchés pour les produits non agricoles

Le 28 octobre dernier, près de 30 Membres de l'OMC ont tenu, pour la première fois depuis Cancun, une réunion informelle du style « Green Room » sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles. Les délégués pays ont examiné les voies et moyens d'avancer sur le texte de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles qui figurait en annexe au projet de Texte ministériel du 13 septembre (JOB(03)/150/Rev.2.), présenté par la président de la Conférence ministérielle de Cancun, Luis Ernesto Derbez. La réunion a été précédée de plusieurs consultations informelles restreintes entre groupes de pays. Les commentaires formulés sur le texte reflétaient pour la plupart des préoccupations déjà formulées avant et à Cancun à propos de l'annexe qui présente un cadre de modalités pour les droits de douane sur les produits non agricoles et pour la libéralisation non tarifaire.

De nombreux pays en développement – en particulier les Membres africains – ont déclaré que le texte de Derbez ne prenait pas en compte les propositions déposées antérieurement. Ils ont soulevé des préoccupations sérieuses en ce qui concerne la formule non linéaire appliquée sur une base ligne par ligne, comme cela est spécifié dans le texte, en déclarant qu'il n'était pas nécessaire que le cadre se penche en détail sur le type de formule que les Membres devraient utiliser, et que le texte ne faisait référence ni au traitement spécial et différencié, ni à une réciprocité qui ne soit pas totale pour les pays en développement. Ils ont également insisté sur le fait que le langage sur la libéralisation/élimination sectorielle des droits de douane devait être de nature volontaire pour les pays en développement et que le cadre global devait assurer des avantages à tous les Membres.

Pour leur part, les pays développés ont estimé que le texte devait refléter un niveau d'ambition plus élevé en matière de suppression des obstacles au commerce. De plus, de nombreux pays ont déclaré que des progrès dans l'accès aux marchés pour les produits non agricoles seraient subordonnés à des progrès dans les discussions sur l'agriculture.

Les thèmes de Singapour prochainement

Selon des sources, les Membres sont prêts à commencer à débattre des thèmes de Singapour (investissement, concurrence, facilitation des échanges et transparence des marchés publics) très prochainement. Certains pays se sont dits déçus de voir que l'UE, qui est le principal demandeur dans ce domaine, n'a pas clairement exposé ses intentions et les Membres ne sont pas sûrs qu'après Cancun, ces questions seront toujours. Lors de la réunion de la Green room du 28 octobre, sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, le Costa Rica aurait suggéré de lier les progrès dans l'accès aux marchés pour les produits non agricoles aux progrès sur les thèmes de Singapour. Ceci a été catégoriquement rejeté par certains autres pays en développement qui s'opposent encore à l'ouverture de négociations sur une quelconque des 4 questions.

Toutefois, d'après une déclaration publiée par les ministres du commerce, au début de ce mois, lors du Forum économique Asie-Pacifique (APEC), les Membres de l'APEC « se sont dits disposés à faire preuve de flexibilité pour faire avancer » les négociations sur la facilitation des échanges et « ont incité leurs partenaires commerciaux à en faire de même ».

Au cours des dernières heures de la Conférence ministérielle de Cancun, l'UE a proposé sans succès l'abandon de tous les thèmes de Singapour, sauf le sujet relativement moins litigieux de la facilitation des échanges.

Agriculture : des discussions en « green room » pour tenter de relancer un processus bloqué

Le 24 octobre, le président Perez del Castillo et le directeur général Supachai Panitchpakdi ont mené une consultation en « green-room » « Ambassador plus one » avec un groupe restreint de Membres clés pour débattre des voies et moyens de réactiver les négociations multilatérales sur le commerce des produits agricoles. Les discussions sont bloquées depuis que la Conférence ministérielle de Cancun s'est achevée brutalement avant que les ministres n'aient eu l'occasion d'aborder l'agriculture plus en détail. Selon le président Perez del Castillo, c'était une première étape positive et une bonne réunion. « Tout le monde s'est dit disposé à s'engager, sans exception » a déclaré l'ambassadeur uruguayen.

Les négociations agricoles font partie d'un processus, présenté par le président du Conseil général, l'ambassadeur Perez del Castillo (Uruguay), le 14 octobre et approuvé par le Conseil général le 21 octobre, processus dans lequel les Membres semblent être disposés à s'engager à Genève. Le processus se concentre sur quatre domaines clés : l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, le coton et les « thèmes de Singapour » c'est-à-dire, l'investissement, la concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges.

Selon des sources dans les milieux du commerce, le président Perez del Castillo recherche une solution qui donnerait des résultats similaires à ceux qui auraient pu être réalisés à Cancun si les négociations n'avaient pas échoué, et qui devrait être convenue lors d'une réunion du Conseil général au niveau des hauts fonctionnaires, mi-décembre. En ce qui concerne le processus, des sources ont indiqué que le président Perez del Castillo optait pour l'approche suivie par les Membres dans la période menant immédiatement à la Conférence ministérielle de Cancun, c'est-à-dire adopter un cadre pour l'établissement de modalités dans l'agriculture, au lieu de convenir des modalités complètes, avec des cibles claires, des chiffres et des éléments fondés sur des règles. La plupart des Membres semblaient soutenir cette approche alors que certains autres – par exemple le Brésil, leader du G-21 – auraient préféré l'établissement de modalités réelles (y compris des chiffres), car les Membres avaient encore un mois et demi pour des négociations supplémentaires.

Quel texte utiliser ?

A la suite de la réunion, Perez del Castillo aurait déclaré qu'aucun membre ne s'était catégoriquement opposé à l'idée de se servir de la seconde révision du projet de Texte ministériel de Cancun – produit, le 13 septembre, par le président de la Conférence ministérielle Luis Ernesto Derbez – comme base pour les futurs travaux (JOB (03)/150/Rev.2). Il a toutefois déclaré que le texte de Derbez était « plus acceptable à certains qu'à d'autres ». Alors que les 21 Membres de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), notamment les Etats-Unis, le Japon, la Chine et l'Australie, avaient convenu lors du récent sommet de l'APEC à Bangkok « de s'appuyer sur le texte du président Derbez du 13 septembre », d'autres Membres tels que l'Inde doutaient de pouvoir accepter ce texte comme seule base des futures négociations sur l'agriculture. Selon l'ambassadeur indien K. M. Chandrasekhar, l'Inde préférerait une approche hybride qui permettrait de combiner divers éléments « positifs » de différents textes, tels que le projet de modalités d'Harbinson.

Selon des sources dans les milieux de l'OMC, l'Inde a le plus de problèmes en ce qui concerne la formulation sur l'accès aux marchés agricoles dans le texte de Derbez, car elle exigerait des pays en développement qu'ils réduisent un certain pourcentage des lignes tarifaires à partir de ce que l'on appelle la « formule suisse » - qui entraînerait des réductions plus fortes des droits de douane élevés que des droits faibles. De plus, certains pays développés importateurs nets de produits alimentaires tels que le Japon et la Suisse se sentent préoccupés en raison de la disposition relative à l'accès aux marchés, en particulier parce qu'elle exige l'accroissement des contingents tarifaires pour des produits dont les droits de douane sont réduits aux termes de la formule (beaucoup plus flexible) du Cycle d'Uruguay. Néanmoins, selon un délégué d'un pays en développement presque tous les Membres « semblent avoir quelques difficultés avec certains éléments du texte de Derbez ». En conséquence, Perez del Castillo tente actuellement de produire, pour la poursuite des discussions, un texte révisé qui serait basé sur tout « terrain d'entente » qui émerge durant le processus consultatif.

Contrairement aux Etats-Unis qui, selon la déclaration de l'APEC, ont clairement indiqué leur préférence pour le texte de Derbez, l'UE n'a pas encore révélé si elle pouvait l'accepter. Le commissaire au commerce de l'UE, Pascal Lamy, a toutefois exprimé cer-

(suite à la page 14)

Agriculture: des discussions en green room... (suite de la page 13)

tains doutes à propos du texte de Derbez. Le bloc européen est toujours en « mode de réflexion » et mène des consultations internes avec ses bases afin d'évaluer l'échec de Cancun et de déterminer la stratégie européenne post-Cancun.

Plan A ou plan B ?

Perez del Castillo aurait appelé les Membres à envisager également un « plan B » au cas où les pays ne seraient pas en mesure d'adopter un texte cadre d'ici le 15 décembre. Il n'a pas révélé à quoi un tel résultat alternatif pourrait ressembler. Selon des sources à l'OMC, un « plan B » pourrait prendre la forme d'un simple aboutissement de processus, qui pourrait regrouper des principes convenus dans une déclaration, déterminer quel texte utiliser comme base des travaux futurs, et établir un programme de travail en relançant les sessions spéciales (de négociation) du Comité de l'agriculture.

Castillo projette de mener une autre consultation sur l'agriculture avant fin novembre. Une consultation distincte sur l'initiative sur le coton proposée par un certain nombre de pays africains à Cancun et initialement fixée au 27 octobre, a été reportée sine die.

Le comité du développement débat de l'assistance technique, des produits de base et du développement durable

Le Comité du commerce et du développement a tenu, les 16 et 23 octobre, sa quarante-sixième session dans le but d'examiner, entre autres, le plan d'assistance technique pour 2004, la proposition d'un groupe de pays d'Afrique de l'est sur la baisse des prix des produits de base et le mandat découlant du paragraphe 51 de la Déclaration de Doha (aux termes duquel le Comité du commerce et du développement doit identifier des aspects des négociations relatifs au développement et débattre de ces aspects afin de contribuer à faire prendre en compte le développement durable de manière appropriée). Les discussions sur les deux premiers éléments ayant occupé tout le temps imparti à la réunion fixée le 16 octobre, les Membres se sont de nouveau réunis dans la matinée du 23 octobre pour terminer l'ordre du jour.

Assistance technique

Les Membres ont consacré la majeure partie de la réunion du 16 octobre à débattre des activités d'assistance technique projetées pour 2004 par le Secrétariat : (WT/COMTD/W/119, disponible à : <http://docsonline.wto.org>). La question de savoir s'il fallait poursuivre certaines activités d'assistance technique, sur la base du résultat de Cancun, et les incidences possibles sur les priorités du futur agenda ont joué un rôle central dans ces discussions. Selon un responsable de l'OMC, l'UE a suggéré de suspendre les activités d'assistance technique sur les sujets qui avaient été « rejetés » à Cancun (par exemple les thèmes de Singapour sur l'investissement, la concurrence, la facilitation des échanges et la transparence des marchés publics). Un certain nombre de pays en développement ont réagi en insistant sur le fait que l'assistance technique était une partie fondamentale du programme de travail de Doha – un programme de travail réaffirmé par les ministres à Cancun – et qu'elle devait donc se poursuivre en dépit des « ratés » à Cancun. La plupart des Membres ont simplement convenu qu'ils

auraient à attendre la réunion du Conseil général de mi-décembre pour avoir une vision plus claire des priorités en matière d'assistance technique (un avertissement déjà compris dans le plan du Secrétariat). Sur la base de ces discussions, le Secrétariat a été chargé de réviser le document.

Baisse des prix des produits de base

Les Membres ont consacré le reste de la réunion du 16 octobre et une partie de celle du 23 octobre à débattre de la communication présentée en mai 2003 par le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie (WT/COMTD/W/113) sur les problèmes posés par la tendance durable à la baisse des prix des produits de base et sur la nécessité de prendre des mesures à l'OMC pour traiter de la crise qui en. Le Kenya a suggéré qu'au vu des incidences négatives pour le développement des pays qui dépendent de l'exportation de ces produits de base, le Comité du commerce et du développement devrait, entre autres, commencer à examiner en profondeur les problèmes rencontrés par les exportateurs de produits de base et traiter la question de manière expresse dans une session spéciale du Comité. D'autres organes ayant des mandats liés aux problèmes rencontrés devraient également s'impliquer dans les discussions – notamment la Session spéciale du Comité de l'agriculture, le Groupe de négociation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, le Groupe de travail du commerce, de la dette et de la finance et le Groupe de travail du commerce et du transfert de technologie.

Un observateur a qualifié la réponse des grandes puissances commerciales de « froide, tout au plus ». Un autre responsable a noté que le Canada et les Etats-Unis avaient formulé de « fortes réserves » à propos de telles suggestions (une position également appuyée par l'Australie). Les Etats-Unis ont soutenu que les prix des produits de base dépendaient des forces du marché et que des tentatives antérieures visant à intervenir sur ces marchés n'avaient jamais abouti. Tout en spécifiant que la question méritait un débat plus poussé au sein du Comité du commerce et du développement, l'UE s'est fait l'écho de l'opinion exprimée par les Etats-Unis et le Canada, en déclarant que la question relevait moins des instruments de gestion du marché que de la compétitivité, de la diversification et de l'encouragement à l'investissement. Les Etats-Unis ont également ajouté que si certains produits de base pouvaient rencontrer des problèmes à certains moments, ils pourraient faire mieux à d'autres – faisant allusion au niveau record atteint par le cours du coton cette année.

En effet, à la suite des pressions exercées par les pays en développement en vue de leur inclusion, cette proposition sur les produits de base et une autre portant spécifiquement sur le coton ont fini par être ajoutées au projet de texte ministériel de Cancun. Toutefois, comme cela avait été le cas pour nombre des questions incorporées à ce texte, Cancun a permis peu d'avancées. Répondant aux allusions des pays développés selon lesquelles il fallait laisser le marché décider, un délégué africain a mis en évidence les précédents existants de recours à des outils de gestion de l'offre par des pays développés pour garantir des prix stables et rentables. Il a ajouté que cette question relevait du mandat du Comité du commerce et du développement et que des discussions en connaissance de cause devraient démarrer. A cette fin, les Membres ont donné pour instruction au Secrétariat de préparer un inventaire des études sur la question. Le président Habib Mansour (Tunisie) a indiqué qu'il mènerait des consultations sur la manière d'avancer.

Développement durable

Cette partie de l'ordre du jour portait essentiellement sur un rapport factuel du Groupe de négociation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles relatif aux dimensions du développement dans les discussions sur ce sujet. S'il y a eu peu de débat sur la question, quelques délégués ont cependant rappelé aux Membres que le paragraphe 51 portait sur le développement durable et pas simplement sur le développement. Des appels ont été lancés aux Membres pour qu'ils s'engagent davantage sur cette question, s'ils voulaient aller au-delà de tels rapports factuels du Secrétariat. La prochaine session du Comité du commerce et du développement entendra un rapport sur les discussions sur les services. Elle est prévue le 27 pour novembre.

La Clause de paix de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC : une fin programmée qui annonce de chaudes empoignées

Les négociations agricoles à l'OMC devrait entrer dans une nouvelle phase, marquée par de vives oppositions entre pays développés et en développement, avec la fin de la clause de paix prévue le 1er janvier 2004. Pour sûr, l'expiration de la « clause de paix » qui ouvrira la porte à des sanctions à l'encontre de pays qui seraient reconnus coupables du fait de leurs subventions agricoles, risque de compliquer davantage les négociations agricoles en cours, surtout dans un contexte marqué par le tâtonnement consécutif à l'échec de Cancun.

Les tentatives menées à Cancun par les grands pays développés subventionnistes, au premier rang desquels l'Union européenne, les Etats-Unis et le Japon, pour reconduire la « Clause de paix » n'ont pas été fructueuses. La « Clause de paix » est évoquée dans le projet de déclaration ministérielle à travers le point 6 de l'annexe A, qui fixe le cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture : la « Clause de paix sera prorogée de () mois.)

De fait, si les membres ne parviennent pas à un accord pour proroger cette clause au plus tard à la réunion du Conseil général de décembre, il est vraisemblable que l'OMC connaîtra de nombreux différends qui seront portés devant l'ORD. Même si certains pays du groupe de Cairns, notamment le Brésil, le Canada et l'Australie affirment ne pas détenir par devers eux une liste d'affaires prête à être sortie de 2 janvier, il reste que, selon eux, ils ne se gêneront pas pour déposer une plainte contre tout pays qui verse des subventions qui contredisent les règles de l'OMC.

La « Clause de paix »

Lors des négociations du cycle de l'Uruguay, qui a donné naissance à l'OMC début 1995, les pays membres s'étaient mis d'accord pour s'abstenir pendant neuf ans de recourir à l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC pour contester des subventions agricoles. La « Clause de paix » est la disposition de l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture qui interdit toute action contre des subventions aux termes de la procédure normale prévue dans l'Accord sur les subventions. Elle arrive à expiration fin 2003.

Lorsque qu'elle arrivera à expiration et qu'elle ne sera pas renouvelée, tous les pays, y compris les pays en développement, verront leurs subventions exposées à des actions selon l'Accord sur les subventions. Il y a, toutefois, deux aspects de la situation pratique

qui réduisent la possibilité d'un impact négatif sur les pays en développement.

Seulement un nombre très restreint de pays en développement ont actuellement recours à des subventions internes et à des subventions à l'exportation. Ceux qui n'ont pas inclus de subventions dans leurs listes aux fins de l'Accord sur l'agriculture ne seront pas affectés par la suppression de la « Clause de paix » car ils sont, dans tous les cas, exposés à ce risque même actuellement. N'ayant pas inclus de subvention dans leur liste aux fins de l'Accord sur l'agriculture, ces pays ne reçoivent aucune protection de la « clause de paix ». La question suivante est donc celle de savoir quels seront les effets en pratique sur les autres pays en développement, c'est-à-dire, ceux qui ont inclus certaines subventions dans leur liste.

Une action peut être intentée contre ces pays en développement par un autre pays à deux conditions : si le pays plaignant établit que (i) les exportations du pays en développement « accusé » cause un préjudice à son agriculture nationale ; ou (ii) la subvention accordée par ce pays en développement cause un préjudice grave aux exportations du pays plaignant. Il sera très difficile, en pratique, en particulier pour un pays développé, de justifier l'une ou l'autre de ces allégations. Les exportations du pays en développement qui accorde la subvention, vers un pays développé, en particulier un grand pays développé, auront probablement un volume beaucoup moins important que celles d'autres pays développés. En conséquence, il peut être difficile d'imputer le dommage, aux importations provenant d'un pays en développement. De même, il n'est peut-être pas facile d'établir que le pays en développement cause un préjudice grave au grand pays développé à travers sa subvention, car cet argument paraîtra creux au vu des subventions massives fournies dans les grands pays développés.

En conséquence, même si techniquement, les pays en développement également seront privés du bénéfice de la « clause de paix » à son expiration, l'équilibre des avantages, pour les pays en développement, penche bien en faveur de la non prorogation de la « clause de paix ».

Quelle compensation pour les pays en développement au cas où la « Clause de paix » serait prorogée

Si les pays en développement envisagent la prorogation de la « clause de paix » pour des raisons quelconques, ceci ne devrait se faire qu'en échange d'une décision claire stipulant que les dispositions en matière de Sauvegarde spéciale peuvent être utilisées par les pays en développement même pour les cas où il n'y a pas eu de tarification. Comme on le sait bien, la disposition relative à la Sauvegarde spéciale de l'Accord sur l'agriculture confère des avantages spéciaux aux pays développés pour la protection de leur agriculture et ne peut être utilisée par les pays en développement (sauf quelques-uns) en raison des conditions préalables associées à cette disposition.

Une prorogation de la « clause de paix » devrait être accompagnée d'une disposition claire et non ambiguë permettant aux pays en développement de recourir à la Sauvegarde spéciale pour tous leurs produits agricoles. Les critères de déclenchement actuels peuvent être applicables de manière provisoire car il faudra du temps pour élaborer des critères plus simples pour les pays en développement. Parallèlement, il devrait y avoir un accord pour élaborer des critères

(suite à la page 16)

La clause de paix de l'Accord sur l'Agriculture ... (suite de la page 15)

res plus simples de déclenchement de la Sauvegarde spéciale pour les pays en développement en termes de baisse des prix ou de hausse des importations au cours de l'année antérieure.

Si les pays en développement doivent convenir de la prorogation de la « clause de paix » pour certaines raisons, ils devraient au moins obtenir en échange le recours à la Sauvegarde spéciale. Ceci permettra au moins d'apporter un certain soulagement aux agriculteurs des pays en développement confrontés aux exportations subventionnées massives provenant des grands pays développés.

Le Cycle de Doha toujours en survie ... (suite de la page 4)

Accès aux marchés pour les produits non agricoles : Il n'y a jamais eu aucune chance d'arriver à des résultats sans une avancée significative sur l'agriculture. Le texte de Derbez a généralement déçu les pays développés en raison de son « manque d'ambition ». Par ailleurs, l'Inde a tenté (sans succès) d'obtenir uniquement des réductions tarifaires linéaires pour les pays en développement, au lieu des réductions plus fortes qui résulteraient de l'approche basée sur une formule proposée par le texte de Derbez.

Environnement : Dans l'atmosphère fortement polarisée de la Ministérielle de Cancun, même des négociations supplémentaires n'auraient probablement pas mené à un résultat plus significatif. En dépit des pressions de l'UE, le projet de texte ministériel du 13 septembre n'appelait même pas à l'accélération des négociations menées au sein du Comité du commerce et de l'environnement sur la relation entre l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux. Sur les questions de propriété intellectuelle ayant trait à l'environnement, le texte de Derbez se contente de donner pour instruction au Conseil des ADPIC de poursuivre ses travaux sur le réexamen de l'article 27.3(b) relatif à la brevetabilité des formes de vie, de la biodiversité et des connaissances traditionnelles et de demander au Conseil général de faire rapport à la prochaine Conférence ministérielle de l'OMC.

Passage à des négociations bilatérales

L'absence de résultat de la Conférence ministérielle de Cancun a ébranlé la foi de nombreux Membres dans les vertus du multilatéralisme. Alors que cette approche constituait la pierre angulaire de la politique commerciale européenne jusqu'à Cancun, la Commission européenne met à présent l'accent sur la nécessité d'évaluer de manière critique les avantages et les inconvénients des « approches alternatives, plurilatérales ou bilatérales, si la réalisation de [ses] objectifs à l'OMC était à présent bloquée par d'autres participants ».

Le représentant américain chargé du commerce extérieur, Robert Zoellick, s'est engagé à aller de l'avant avec les pays disposés à aller dans ce sens plutôt que d'attendre pendant que les Membres de l'OMC « réfléchissent sur l'avenir ». Les conséquences se font déjà ressentir dans la multitude d'initiatives régionales et bilatérales qui se développent depuis Cancun.

Si les grandes puissances abandonnent l'OMC au profit d'arrangements bilatéraux, les économies faibles seront encore plus vulnérables aux pressions économiques et politiques des pays dont les marchés offrent les meilleurs débouchés pour leurs exportations.

L'avenir de l'OMC

L'échec de Cancun a de nouveau soulevé la question des procédures de prise de décision de l'OMC que Pascal Lamy, Commissaire au commerce de l'UE a qualifié de médiévales et peu adaptées pour arriver à un consensus entre 146 Membres. On s'attend à ce que l'UE propose quelques idées d'amendement au Conseil général, avant la fin de l'année. Elles pourraient porter sur l'accroissement du nombre d'accords plurilatéraux entre participants bien disposés (une 'OMC-II' – signalant peut-être une OMC à 'deux niveaux' et l'érosion du modèle de négociations 'menées comme un tout') ; le renforcement du rôle du directeur général de l'OMC ; la création d'un « groupe représentatif » plus restreint pour permettre de négocier de manière constructive au sein du Conseil général ; et une concentration des Conférences ministérielles sur des choix politiques fondamentaux, car « la technicité, l'envergure et la substance des nombreuses questions sur lesquelles des positions totalement contradictoires ont été présentées à Cancun dépassaient manifestement la capacité du système à traiter du système à traiter même d'une portion de ces questions. »

De plus, certaines de ces idées sont actuellement examinées par un comité de conseillers éminents du directeur général Supachai. Se méfiant à juste titre des négociations 'en petits comités' qui ne reflètent de manière adéquate ni leur diversité ni leur position majoritaire au sein de l'OMC, les pays en développement sont peu susceptibles d'appuyer toute initiative allant dans cette direction.

Les perspectives de l'après-Cancun (suite de la page 6)

dans des domaines de plus en plus nombreux de politique publique ont généré un important débat sur l'équilibre des normes internationales. Ce débat a opposé ceux qui, défendant les prérogatives des gouvernements nationaux, proposent d'exclure certains domaines des compétences de l'OMC à ceux qui promeuvent une architecture institutionnelle plus équilibrée qui renforcerait les pôles faibles de la gouvernance mondiale en donnant davantage de moyens aux objectifs collectifs (Jacquet, Messerlin, Tubiana, 2000 ; Jacquet, Pisani-Ferry, Tubiana, 2002).

Pour ce courant d'idées, le renforcement de l'OMS et de l'Unesco et la création d'une Organisation mondiale de l'environnement devraient permettre d'équilibrer objectifs de libéralisation commerciale et autres objectifs, comme la production de biens publics qui ne peuvent pas être fournis par un marché global et libéralisé.

Si le rééquilibrage de l'architecture institutionnelle semble être une voie essentielle pour construire une gouvernance mondiale légitime et efficace, force est de constater que le contexte politique et institutionnel actuel n'est pas favorable.

Le système des Nations unies connaît une profonde crise politique et ses organisations souffrent toujours de leur inefficacité et de leur bureaucratisation. De plus, aucun consensus international ne se dégage, notamment entre les grands acteurs du système international, sur les réformes à conduire, sur le mandat des organisations qui devraient être créées ou renforcées. Les désaccords entre l'Union européenne et les Etats-Unis ont

déstabilisé plusieurs organisations et menacé les accords internationaux conclus notamment dans le domaine de l'environnement. Par ailleurs, les Etats-Unis ont multiplié les accords bilatéraux, qui touchent des domaines bien plus vastes que le commerce.

Par contraste, ce contexte met l'OMC dans une situation paradoxale: critiquée parce que la production de normes qui s'effectue dans ce cadre dépasse les domaines commerciaux, l'OMC apparaît en même temps comme le seul lieu où s'exerce un réel pouvoir de décision. D'où la mobilisation des mouvements de la société civile qui voient dans l'OMC l'institution à influencer ou à abattre.

L'efficacité du système de sanctions joue évidemment un rôle majeur dans cette polarisation, mais cette efficacité tient à l'accord des grands acteurs publics et des acteurs économiques globaux qui soutiennent l'institution. La réponse à l'excès d'influence de l'OMC par le rééquilibrage des autres pôles du système et par la redéfinition des mandats est donc une réponse qui s'inscrit dans un horizon de temps qui s'est aujourd'hui éloigné. L'instance internationale d'arbitrage, la création d'un conseil de sécurité économique et social n'est pas non plus un projet de portée immédiate même si, paradoxalement, la crise du Conseil de sécurité a fait ressortir l'idée des cartons.

Il faut reconnaître les évolutions actuelles et réfléchir à leurs implications pour les négociations futures. S'il s'avère impossible de cantonner l'OMC au domaine étroit des mesures aux frontières, il faut donc imaginer des modes de négociation qui associent explicitement les différentes dimensions d'un problème. Au lieu de centrer les négociations sur les règles, l'OMC pourrait identifier des sujets pour lesquels la négociation viserait à résoudre un problème : donner la priorité aux finalités en réfléchissant à la cohérence des moyens (ouverture commerciale, investissement, transferts internationaux, règles environnementales, sanitaires sociales, etc.).

Un exemple peut être pris dans le secteur des services, qui fait l'objet de nombreuses controverses. Plutôt que de se concentrer sur une liste de services à libéraliser ou à ne pas libéraliser, la négociation pourrait partir de l'objectif de l'accès à l'eau pour la moitié de la population mondiale (objectif de Johannesburg) et porter sur les moyens dans leur ensemble, la libéralisation commerciale devenant alors un outil utilisé de manière cohérente avec l'aide au développement, les investissements privés, etc. Pour prendre au sérieux, selon l'expression de Dani Rodrik, l'objectif de développement et de réduction de la pauvreté et des inégalités dans les négociations commerciales, il faudrait ne plus séparer les objectifs de solidarité internationale des objectifs de libéralisation.

Certes, il s'agit d'une évolution forte dans la manière de penser les problèmes de coordination et d'action collective internationale. Mais cette évolution correspond au contexte politique actuel davantage que l'approche procédurale envisagée depuis quelques années. Si dans le domaine de la sécurité militaire le mot du Président des Etats-Unis « mission defines coalition » est, au nom de l'efficacité, le refrain de la puissance dominante, il faut s'en inspirer pour traiter les grandes questions qui touchent à l'équité et à la justice du système et explorer cette voie. Elle pourrait être un moyen de dépasser les blocages qui s'annoncent.

Quelques interrogations sur l'après-Cancun... (suite de la page 8)

n'a pas encore émané des pays développés notamment. À cet égard, les pays africains devraient s'employer à procéder immédiatement à une évaluation exhaustive de leurs positions par rapport aux progrès réalisés à Cancun afin de pouvoir évoluer plus efficacement dans les négociations. Il faudrait, tout en ne sacrifiant pas à leurs intérêts vitaux, que ces pays sachent où il serait possible de faire preuve de flexibilité ou d'intransigeance en tenant compte bien sûr de l'évolution des positions des autres membres et de ne pas se laisser prendre au dépourvu.

Par ailleurs, l'année 2004 sera marquée par des événements importants dans les deux puissances commerciales, qui font douter des possibilités de celles-ci à imprimer un rythme satisfaisant aux négociations avant ces échéances. Les Communautés Européennes procéderont au renouvellement des membres de leur Commission. La personnalité et l'influence des Commissaires chargés de l'agriculture et du commerce peuvent dans une certaine mesure jouer un rôle dans la dynamique des négociations, même si les positions communes des Communautés procèdent d'une logique plus complexe.

En revanche, c'est du côté des Etats-Unis que les résistances pourraient être plus fortes en raison des élections présidentielles en novembre 2004. Beaucoup d'observateurs estiment, en effet, qu'il est difficile pour un gouvernement américain de faire des concessions importantes dans l'agriculture en période électorale pour ne pas s'aliéner les lobbies agricoles très puissants et très actifs. L'on se rappelle du fameux « Firm Bill » qui, ayant augmenté en mai 2002 les subventions à l'agriculture de 70%, à 173,5 milliards de dollars sur dix ans, donne une idée sur la bienveillance accordée aux agriculteurs et aux Etats agricoles aux Etats-Unis.

Ces incertitudes rendant illusoire des chances de négociations actives avant que les Etats-Unis ne sortent de leur période électorale, il serait tout de même difficilement compréhensible qu'ils abaissent les niveaux d'engagement de leur compromis avec les Communautés Européennes à la reprise des négociations. Le problème est surtout dans le fait d'attendre d'eux qu'ils puissent aller plus loin. Du coup, l'on perçoit les difficultés qui s'annoncent dans les discussions sur le coton. Il semble de plus en plus indiqué que les PMA, les pays africains et les pays ACP étudient les possibilités de faire des concessions aux Etats-Unis pour faire avancer et conclure positivement cette question emblématique du coton. Sans préjuger de l'attitude à court terme des Etats-Unis, il est important d'explorer toutes les pistes pouvant permettre d'avancer sur le coton.

En perspective à la reprise des négociations...

Toutes ces questions peuvent déterminer le cours des négociations et devraient être prises en compte par les pays africains dans la définition de leurs positions, dans leur calendrier de travail, dans l'évaluation des positions des membres, bref dans l'établissement d'une stratégie de négociation cohérente.

La première chose est de se préparer à poursuivre les négociations en se fixant des objectifs clairs dans l'agriculture et dans les autres domaines. Après tout, comme il est difficile aux pays africains de relancer les travaux, n'étant pas les maîtres du jeu, le plus important est qu'ils soient prêts à mener des négociations actives, si les membres les plus influents manifestent l'intérêt. Ils devraient également pousser dans cette direction tout en restant vigilants sur leurs intérêts et préoccupations essentiels.

Négociations d'un Accord de Partenariat Economique entre l'Afrique de l'ouest et l'Union européenne

Bibiane Mbaye Gahamanyi*

Le Groupe ACP et la Communauté européenne ont signé à Cotonou en 2000 un Accord de Coopération qui remplace les différentes Conventions de Lomé et les préférences commerciales non réciproques devenues caduques. Lomé représentait le droit à l'aide au développement et l'époque du tiers-mondisme.

Cotonou représente, le triomphe de l'économie de marché dans un monde globalisé. A Cotonou, les deux parties ont convenu entre autres de modifier le régime commercial qui les liait sous Lomé et qui n'est plus compatible aux règles de l'OMC. Un nouveau régime commercial compatible aux règles de l'OMC fera l'objet de négociations qui devront être conclues en décembre 2007 à l'expiration de la dérogation accordée par l'OMC.

L'Accord de Partenariat Economique

C'est un Accord Régional de Libre Echange couplé avec une aide financière pour supporter les coûts de l'ouverture et des ajustements nécessaires. Le principe de base d'un APE dans le cadre de l'Accord de Cotonou doit donc être l'impératif de développement. Son objectif principal reste donc la lutte contre la pauvreté.

Cotonou préconise également la flexibilité dans les négociations sur les questions suivantes :

- Un calendrier d'ouverture progressive,
- la préservation des acquis,
- la mise en place d'une durée de transition suffisante,
- l'amélioration de l'accès au marché des produits ACP « par le biais notamment du réexamen des règles d'origine »,
- couverture finale des produits compte tenu des secteurs sensibles,
- le degré d'asymétrie pour le démantèlement tarifaire

Pour la première fois, les pays ACP regroupés en régions négocient avec la Communauté européenne le régime qui régira la totalité de leurs futurs échanges commerciaux, à la suite des conventions successives de Lomé aux termes desquelles des préférences non réciproques leur avait été octroyées.

Cependant, certains secteurs comme la pêche feront paradoxalement l'objet d'accords particuliers entre l'UE et les pays qui le désirent. Mais connaissant l'importance stratégique du secteur de la pêche pour des pays comme le Sénégal, la Mauritanie, la Guinée Bissau notamment, certaines voix s'élèvent en faveur de la conclusion d'accords de groupe plutôt que d'accords individuels par pays afin de maximiser les chances face à la puissance du groupe européen.

Les négociations ont effectivement débutés en septembre 2003 et se tiendront en deux phases et à deux niveaux. La phase I qui concerne tous les pays ACP ensemble, éclaircit les principes et tous les sujets d'intérêts communs, tandis que la phase II s'opérera

au niveau des différentes régions et discutera des intérêts spécifiques aux régions. Une coordination entre la phase I et la phase II est prévue. Après d'intenses débats, toutes les régions ont accepté d'être liées par les résultats de la phase I. Celle-ci, toutefois, ne fera pas l'objet d'accord formel liant juridiquement les deux parties, contrairement au souhait des ACP.

Impacts probables de l'APE sur le développement des ACP et de l'Afrique de l'ouest en particulier.

Une région vulnérable encore sous influence

La négociation d'un APE entre l'Afrique de l'ouest, région la moins avancée (RMA) du groupe ACP, et la Communauté européenne plus grande puissance économique et commerciale du monde soulève à juste titre de nombreuses appréhensions.

La spécificité de l'Afrique de l'ouest en dehors du fait que 13 pays sur 16 sont des PMA, tient au fait historique et à la promiscuité géographique avec la CE. Plusieurs pays de l'Afrique de l'ouest sont d'anciennes colonies françaises et ont toujours entretenu des relations privilégiées avec l'UE notamment à travers des liens étroits avec la France. Ces pays ont ainsi fait partie du noyau des Etats qui avaient le statut d'Etats Associés depuis le traité de Rome.

Les pays qui constituent aujourd'hui l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sont de plus liés à la France par leur monnaie le franc CFA arrimé à l'Euro avec une parité fixe garantie par la banque de France. Ces liens privilégiés expliquent que la Communauté européenne est le premier partenaire économique, commercial et politique de l'Afrique de l'ouest. Ainsi, les liens sont toujours solides et les pays de l'Afrique de l'ouest demeurent tributaires de ceux-ci et de l'aide au développement.

A partir de ce contexte et après l'échec de Cancun il est à craindre que l'Afrique de l'ouest ne puisse résister aux velléités de la CE championne d'une plus grande libéralisation des biens et services. Il est fort probable en effet que l'Europe mette plus de pression sur le niveau bilatéral où elle est beaucoup plus puissante pour imposer ses positions sur les questions liées au commerce y compris les questions de Singapour, même si, jusqu'ici, les pays de la CEDEAO ont réaffirmé leur opposition à discuter de ces questions tant qu'un consensus n'est pas trouvé au niveau multilatéral.

Cette faiblesse économique et institutionnelle de la sous région fait que la fin programmée du principe de non-réciprocité et l'érosion substantielle des préférences dans les échanges commerciaux dans les domaines stratégiques pour la région telle que l'agriculture, les produits industriels etc. constituent des menaces sérieuses sur la sécurité alimentaire et sur l'avenir de la petite agriculture familiale ainsi que sur le tissu industriel. De même l'abaissement des tarifs douaniers pour satisfaire aux prescriptions de l'OMC risque de porter atteinte aux ressources budgétaires des états et à leur capacité à assumer leurs responsabilités économiques et sociales.

* Chargée de Programmes à Enda Tiers Monde-Syspro et coordinatrice de la plate-forme de la société civile ouest africaine sur l'Accord de Cotonou.

Incidence controversée des APE pour les pays ACP

L'impact escompté d'éventuels APE sur le développement des pays ACP fait l'objet de vives controverses et leur mise en œuvre représente des défis considérables. Selon l'UE un APE sera bénéfique aux économies de la région grâce notamment à l'intégration régionale qui permettra le développement d'économies d'échelle à même d'assurer une plus grande compétitivité des produits. L'harmonisation des politiques commerciales ainsi que la mise en place d'une Union Douanière doivent également provoquer un accroissement des courants intra-régionaux et attirer un flux d'investissement direct étranger.

Les ACP répliquent que la réalisation de tels objectifs demande au préalable de lever les contraintes internes à la production (par des investissements conséquents en matière d'infrastructure notamment) et de pouvoir contrôler les coûts de production. Quoi qu'il en soit, la perspective d'un APE suscite encore de nombreuses interrogations quant à son impact sur les économies de pays de la région, et ce, dans bien des domaines.

Les biens

En général, la concurrence des produits agricoles européens fortement subventionnés risque de malmener sérieusement les agricultures des pays ACP aux faibles capacités de réactions dues à des contraintes internes de production. Il faudra aussi compter avec l'arrivée de nouveaux membres de l'Union européenne qui pourraient obtenir des concessions pour protéger leurs marchés et leurs producteurs.

La concurrence des entreprises européennes sur les entreprises locales pourrait également affecter négativement l'emploi, la production, l'investissement. L'ouverture des marchés aux produits européens devrait favoriser des détournements de flux commerciaux au profit de l'Europe plus compétitive. Les exportations européennes dans l'UEMOA pourraient ainsi augmenter sur la période 2000-2017 de 10%.

Les recettes publiques dépendant encore à plus de 20% des recettes douanières dans une grande partie des pays ACP, la suppression des droits de douane sur les importations européennes devrait réduire souvent de moitié les recettes douanières. La diversification des ressources fiscales étant très difficile, les budgets nationaux pourraient se retrouver en grande difficulté. Pour l'UEMOA, les recettes douanières contribuaient en 1998 à environ 40% des recettes totales de la région. Les pertes de recettes fiscales s'étaleraient de 6,5% à près de 12% selon les pays.

Normes environnementales et contraintes à l'accès aux marchés européens

Le traitement des questions relatives au commerce et à l'environnement soulève quelques appréhensions. L'Accord de Cotonou (art.49) intègre cet aspect afin « d'assurer une gestion durable et saine de l'environnement ». Il préconise aussi, entre autres, de « renforcer les contrôles de qualité des biens et des services sous l'angle de la protection de l'environnement... ». Cet aspect provoque la méfiance de plusieurs observateurs, qui considèrent ces mesures de protection de l'environnement comme des barrières non tarifaires dont l'objectif est tout simplement de réduire l'accès au marché pour les produits ACP en général.

Cette crainte est fondée en partie par la nouveauté du domaine en matière de commerce qui fait que de nombreuses questions de définitions notamment n'ont pas encore été réglées laissant ainsi la porte ouverte à des malentendus et manipulations. Elle est aussi fondée par la faiblesse des capacités des pays de l'Afrique de l'ouest et des ACP en général qui n'ont pas encore défini un agenda clair sur la question du commerce et de l'environnement. Bien que ceux-ci aient des préoccupations environnementales très importantes, l'harmonisation de leurs intérêts économiques et de leurs intérêts environnementaux n'est pas aisée.

Dans les années à venir, les plus grands enjeux commerciaux de l'Afrique de l'ouest dans le cadre des APE, seront, selon toute vraisemblance, liés à la question des normes sanitaires, phytosanitaires et techniques européennes qui vont connaître un niveau de complexité toujours plus élevé. Celles-ci sont dans leur grande majorité définies par les pays européens et ne prennent pas en compte les spécificités des pays ACP qui, on le sait, n'ont pas les capacités techniques et administratives pour défendre ces spécificités dans les organismes internationaux.

L'APE offre-t-il néanmoins des opportunités ?

L'adoption de mesures de libéralisation semble inévitable. Mais les APE, avec leur volet d'appui au développement, pourraient aider à supporter les ajustements nécessaires. La question de la nature et du volume de l'aide lié aux Accords de Libre Echange reste cependant à clarifier. L'Europe estime que ces ressources doivent provenir des fonds et instruments déjà existants dans le cadre des accords de Cotonou. Or, dans l'accord, seul 0,1% des ressources du 9ème FED sont destinées aux activités de développement du commerce, et 1,1% au développement du secteur agricole. La question des coûts de compensation et des contraintes de production est une question capitale pour les ACP.

L'appui à l'intégration régionale liée aux APE ainsi que la nécessité de constituer une union douanière à l'échéance de 2008 pourrait aussi « booster » les processus d'intégration en renforçant les capacités des organisations d'intégration et en insufflant un regain de volonté politique. Cela semble être le cas en Afrique de l'ouest en ce qui concerne la CEDEAO.

Les dispositions de l'art. 35.7 laissent présager une flexibilité quant à la couverture finale des produits, ainsi que l'asymétrie dans le calendrier d'ouverture. Ils préconisent aussi d'améliorer l'accès des produits des ACP au marché européen notamment en réexaminant les règles d'origine. La flexibilité ainsi obtenue serait défendue par les Etats parties devant l'OMC.

Défis à relever par l'Afrique de l'ouest pour les négociations et la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou

Les pays de l'UEMOA et de la CEDEAO engagés dans plusieurs processus de libéralisation à l'instar des autres regroupements des pays ACP, ont-ils les capacités institutionnelles, politiques, administratives économiques et sociales pour conduire de front ces négociations et en particulier celles concernant l'APE avec la CE ? Telle est la question centrale à laquelle ces deux blocs d'intégration régionale sont appelés à répondre. L'Afrique de l'ouest est, faut-il le rappeler, la région la moins avancée (RMA) du groupe ACP. 13 des 16 membres de la CEDEAO sont des PMA. En face, l'UE est la première puissance

(suite à la page 22)

ACP – UE : Démarrage de la phase bilatérale, régionale et un rapport conjoint pour aplanir des divergences encore trop nombreuses

La seconde phase de négociation des Accords de partenariat économique (APE) entre l'union européenne et les 77 pays a maintenant démarré, suite au lancement des discussions avec la CEMAC le 4 octobre à Brazzaville et la CEDEAO le 6 octobre à Cotonou. Ces deux institutions phares de l'intégration régionale africaine ont été choisies comme cadres opératoires au sein desquelles seront discutés les futurs accords.

En Afrique de l'Ouest, où c'est la CEDEAO qui est choisie pour être le cadre institutionnel et l'espace économique devant abriter les négociations, les pourparlers entre l'UE et les quinze membres de la CEDEAO ont officiellement été lancés le 6 octobre, en présence du Commissaire européen au Commerce, Pascal Lamy, les Ministres du commerce de la CEDEAO, les experts de diverses institutions régionales et la société civile. Ces discussions seront en partie guidées par les conclusions du rapport conjoint publié par les deux parties le 2 octobre 2003 à Bruxelles. Ce rapport fait suite à la proposition du Conseil des ministres ACP, réunis le 1er octobre à Bruxelles, de produire une déclaration conjointe entre l'UE et les ACP, qui serait à la fois sous la forme d'un memorandum d'accord qui refléterait les engagements pris par les deux parties au cours de la phase 1 des négociations et d'un guide qui orienterait les futurs négociations. Son objectif principal serait d'aplanir les nombreuses divergences subsistantes à la fin de la phase 1, en dépit des convergences énoncées.

Des convergences sur les principes généraux.

Partant du principe qu'à l'issue du processus de négociation des APE aucun Etat ACP partie ou non à un APE ne devrait se retrouver dans une situation moins favorable que celle dans laquelle il se trouve actuellement, les deux parties ont identifié les secteurs fondamentaux pour l'économie des ACP, la pêche et l'agriculture notamment, et reconnu la nécessité d'une attention ciblée dans ces domaines pour atteindre les objectifs de l'Accord de Cotonou. Il s'agit pour les ACP de diversifier la structure de leurs exportations et d'augmenter la valeur ajoutée de celles-ci. Dans cette perspective, les deux parties ont convenu qu'il est essentiel de traiter les questions telles que la TCDT (transformation, commercialisation, distribution et transport).

Les convergences de vues concernent aussi les questions tels que traitement des préoccupations des problèmes spécifiques des Etats vulnérables et des petits producteurs insulaires pour leur permettre de tirer profit des APE. Les membres se sont en outre accordés, selon le rapport, sur la nécessité d'examiner la question des normes SPS ainsi que l'impact des restitutions de l'UE au cas par cas.

Ces quelques points de convergences sur certains principes généraux cachent cependant mal, au moment où la deuxième phase est entamée, les profondes divergences encore perceptibles aussi bien dans les procédures de négociation que sur les questions techniques.

Des divergences de vues insuffisamment mises à nu...

Sur les résultats de la première phase, les divergences de vues observées depuis le début des négociations n'ont pas, jusqu'ici, été aplanies. Aux yeux des pays ACP, La conclusion de la 1ère

phase devra aboutir à la définition d'engagements clairement définis et contraignants. Selon leurs orientations pour les négociations des APE, un accord tous-ACP-UE devra être conclu. Tels n'est pas la position de la CE pour qui la 1ère phase n'exige pas d'engagements puisque les négociations des APE ont déjà une base juridique qui est l'Accord de Cotonou.

Plusieurs points en suspens restent encore à être épurés. C'est le cas, par exemple, de la question de compatibilité des APE avec les règles de l'OMC, et de son impact sur le développement des ACP. C'est aussi le cas de la clause de non-exécution, des règles d'origine et de la période de transition. Sur la période de transition les pays ACP proposent moratoire de cinq ans avant le début du démantèlement tarifaire, ainsi qu'un processus d'évaluation s'assurer que la période de transition ne s'achèvera pas avant que les économies ACP concernées aient atteint un certain niveau de développement. Pour la CE par contre, Un calendrier de libéralisation ouvert établi en fonction de la réalisation d'objectifs spécifiques ne serait pas compatible avec les dispositions de l'OMC.

Concernant les règles d'origine, les ACP proposent une différenciation entre les règles d'origine applicables aux ACP et à la CE dans le cadre des APE, de façon à prendre dûment en compte les différences entre leurs niveaux d'industrialisation et de développement. La CE n'est pas cependant favorable à des règles d'origine asymétrique. Pour elle, les règles ne peuvent être différentes que d'une région à l'autre pour certains produits lorsque les besoins et les problèmes particuliers des régions concernées le justifient.

Sur la lancinante question de la libéralisation du commerce des services, les deux parties ne s'accordent pas encore. Alors que les ACP estiment que Rien, dans l'Accord de Cotonou, n'oblige à libéraliser le commerce des services dans le cadre des APE, la CE pense au contraire que la question n'est plus de savoir s'il faut libéraliser les services dans le cadre des APE ou pas, mais quand faut-il le faire. Les réserves émises par les ACP sont motivées par le fait que, pour eux, les avantages de la libéralisation du commerce des services ne sont pas automatiques et un pays ne peut pas compter exclusivement sur des entreprises étrangères pour développer son secteur des services, notamment les services de base tels que l'eau, la santé et l'éducation.

Sur les relations entre les APE et l'OMC, notamment en ce qui concerne les domaines spécifiques et controversés des thèmes de Singapour, la CE estime que les APE devrait aller plus loin que l'OMC et les ACP ne devraient pas laisser le processus de l'OMC dicter l'ordre du jour des négociations des APE. En insistant fortement sur le fait que les APE doivent nécessairement tenir compte des pourparlers à l'OMC, les pays ACP ont affirmé que tant que des règles sur le commerce n'auront pas été élaborées au niveau multilatéral dans les autres domaines proposés par la CE et en matière de politique de la concurrence, d'investissement et de facilitation du commerce, les ACP ne seront pas disposés à négocier des règles dans le cadre des APE. L'OMC n'a pas encore décidé de la manière de traiter certaines des questions liées au commerce au niveau multilatéral. A l'ouverture des négociations UE-CEDEAO à Cotonou, le « Comité de négociation de la CEDEAO » a encore réitéré ces exigences fondamentales.

L'initiative en faveur du coton et l'après Cancun (suite de la page 10)

Européenne étaient aussi éliminées, l'indice A augmenterait de 15,1% en supposant les effets soient proportionnels aux montants de subventions. Le manque à gagner des 22 PMAs aurait donc été de 253 millions de dollars en 2002/03.⁶ D'après l'étude publiée par le comité consultatif international sur le coton (CCIC) fin octobre 2003, l'élimination de l'ensemble des subventions aurait eu pour effet d'accroître le cours mondial de 8 cents par livre en 2002/03, soit de 14,4%. Ceci aurait impliqué un manque à gagner de 241 millions de dollars pour les 22 PMAs en 2002/03.

On s'est limité ici au préjudice direct pour deux raisons. D'abord, il est très difficile de mesurer le préjudice indirect causé à ceux qui auraient pu vendre davantage de biens et services aux producteurs de coton ayant bénéficié de revenus plus élevés. Ensuite, si les producteurs de coton recevaient une compensation en devises, l'effet multiplicateur jouerait aussi bien pour les compensations que pour le manque à gagner. En conclusion, le chiffre de 250 millions de dollars peut être retenu comme base de négociation.

Répartition des contributions et des compensations

Comme les contributions devraient être déterminées de façon simple, elles pourraient être fixées à 10% de la valeur des subventions en appliquant à chaque type de subvention un coefficient de pondération inférieur ou égal à l'unité ; cette pondération est nécessaire pour pouvoir différencier les subventions ayant fort effet de distorsion de celles ayant un faible effet. En 2002/03, les subventions des États-unis et de l'Union européenne ont été estimées par le CCIC à 3.157 millions de dollars. L'ensemble des contributions s'élèverait à 250 millions de dollars avec un coefficient de pondération moyen égal à 0,792 qu'on arrondira à 0,8 pour simplifier. Les contributions représentent donc 8% du montant des subventions et 5% de la valeur de la production des États-unis et de l'Union européenne évaluée au cours mondial (Index A), puisque les subventions comptent pour 60% de la valeur de la production.

Au Bénin, au Burkina Faso et au Mali, le prix au producteur représentait 55% du prix d'exportation (Indice A) en 2002/03. On supposera que les producteurs touchent également 55% des contributions et que les 250 millions dollars soient répartis entre PMAs au prorata de leurs productions. Dans un tel cas, les prix reçus par les producteurs de ces trois pays augmenteraient de 20%, passant de 180 FCFA à 216 FCFA par kg de coton graine, ce qui est substantiel mais pas excessif. Ce pourcentage est le quadruple des 5% qui représentaient le coût des subventions rapporté à la valeur de la production des États-unis et de l'Union Européenne, parce que la production des derniers est quatre fois celle des 22 PMAs.

Le mécanisme peut être illustré en comparant la situation de 2002/03 avec celle d'une année postérieure où les distorsions auraient été réduites de moitié par la conjugaison de deux facteurs. Le montant total des subventions aurait diminué de 20% et le coefficient moyen de pondération serait tombé de 0,8 à 0,5 parce que des subventions nocives auraient été remplacées par des subventions moins nocives. Le préjudice causé aux PMAs serait réduit de moitié et les PMAs seraient compensés pour la moitié restante. Les États-unis et l'Union Européenne bénéficieraient d'une réduction de 16% de leur coût budgétaire ; en effet, ils économiseraient 20% sur les subventions et verseraient 4% aux PMAs ; si une contribution de 8% avait été versée dans l'année de référence, l'économie atteindrait 24%. Les producteurs des pays industriali-

sés toucheraient 20% de moins en subventions, mais ils pourraient se reconvertir vers des activités plus profitables grâce aux subventions découplées et ceux qui continueraient à produire du coton bénéficieraient d'un cours mondial plus favorable.

Supposons pour un instant qu'il soit possible de parfaitement découpler toutes les subventions, de sorte que le même montant de subventions n'ait aucun effet de distorsion. Les PMAs obtiendraient ce qu'ils demandaient. Pour ce qui est des États-unis et de l'Union Européenne, le coût budgétaire resterait inchangé et la grande majorité des producteurs y gagneraient ; en effet, ils toucheraient autant qu'en cultivant du coton et pourraient poursuivre d'autres activités. Mais ceux qui s'étaient aménagés une rente avec la situation existante se battraient pour maintenir le statu quo.

La distribution et le problème institutionnel

Si les contributions étaient proportionnelles aux subventions et les compensations proportionnelles aux quantités produites par les PMAs, les paiements pourraient être versés directement de Bruxelles et Washington à chaque PMA éligible. La difficulté serait de s'accorder sur l'échelle de pondération. Ce ne serait pas un nouveau problème, puisqu'on a essayé de le résoudre en établissant une distinction entre boîtes bleue, verte et orange et en plafonnant la boîte orange. Mais les résultats ont été décevants, car les subventions qui auraient dû être oranges sont devenues vertes, notamment en ayant recours à la clause de minimis. Selon deux experts de l'Université de l'Iowa, les subventions américaines de la boîte orange auraient augmenté de 44% en 1999 et 2000 si on n'avait pas eu recours à la clause de minimis. Comme cette clause ne repose sur aucune base solide, elle devrait être éliminée.

Les États-unis et l'Union Européenne ne voudront pas être mis au banc des accusés et ils n'accepteront pas d'être condamnés à réparer un dommage qu'ils ne reconnaîtront pas avoir causé. Ils pourraient néanmoins être disposés à contribuer à la lutte contre la pauvreté et à soutenir un secteur prometteur en difficultés passagères. Dans un tel cas, les contributions pourraient être effectuées dans le contexte des assistances bilatérales existantes. Les États-unis et l'Union Européenne pourraient aussi envisager de contribuer à un fonds fiduciaire administré par une organisation internationale (par exemple, la Banque Mondiale seule ou en liaison avec la FAO). Un tel fonds pourrait d'ailleurs recevoir des contributions de pays ne produisant pas de coton. Dans un cas comme dans l'autre, il n'y aurait pas lieu de créer de nouvelles institutions pour répartir les contributions et les transférer aux PMAs bénéficiaires.

Au sein des PMAs, il n'y aurait pas non plus besoin de créer de nouvelles institutions. Au Burkina Faso, les contributions pourraient être réparties entre les ayant droit par le comité de gestion de la filière cotonnière dans lequel les producteurs détiennent la majorité des sièges. La part la plus importante irait aux producteurs de coton graine ; une seconde part pourrait aller au fonds de soutien si le comité jugeait que les ressources de ce fonds étaient devenues insuffisantes ; la dernière part serait consacrée à l'amélioration des infrastructures physiques et sociales de la filière. Le paiement au producteur serait effectué comme l'est aujourd'hui la ristourne, ce qui n'entraînerait aucun frais supplémentaire. Au Bénin, les compensations seraient réparties par l'Association Interprofessionnelle du Coton (AIC) et les paiements effectués par la

(suite à la page 22)

L'initiative en faveur du coton et l'après Cancun (suite de la page 21)

Caisse de Sécurisation de Paiements et des Recouvrements (CSPR). Un tel système aurait l'avantage de compenser ceux qui ont subi un préjudice et il constituerait un instrument particulièrement efficace pour lutter contre la pauvreté.

Cancun et l'après Cancun

Dans le contexte du Doha Round, le dossier coton a probablement été monté trop tardivement. Le premier rapport a été examiné par le Comité de pilotage le 27 mars 2003. Les quatre PMAs africains ont soumis leur Initiative à l'OMC le 31 avril 2003 et le Président du Burkina s'est adressé aux instances de l'OMC pour soutenir cette Initiative le 10 juin. Avec l'appui des ONGs et des médias, des réunions ont été organisées en Afrique de l'ouest pour sensibiliser l'opinion publique africaine, et une délégation africaine s'est rendue dans plusieurs villes européennes.

Ces actions ont porté leurs fruits car, le premier jour de la Conférence de Cancun, une session spéciale de l'assemblée plénière a été consacrée à l'Initiative africaine. Sept pays sont intervenus pour soutenir l'Initiative. En outre, Pascal Lamy a indiqué que l'Union européenne était prête à faire un effort. Mais l'intervention américaine a été moins encourageante et le dossier n'a pas progressé au cours des discussions qui suivirent en comités restreints. Néanmoins, les pays africains furent surpris et choqués en lisant le paragraphe 27 de la seconde version du projet de déclaration ministérielle. Les mots subventions, avantages comparatifs et lutte contre la pauvreté n'y figuraient même pas. Dans les deux heures qui suivirent, les pays africains rédigèrent une contre proposition qui introduisait deux modifications par rapport à leur soumission initiale. La première consistait à demander une réduction plus rapide pour les subventions à l'exportation que pour celles à la production. La seconde limitait l'élimination des subventions intérieures à celles liées à la production courante, ce qui permettait aux pays industrialisés de découpler leurs subventions. Mais cet amendement n'a pas pu être examiné avant la clôture de la Conférence.

Les africains ont réussi à porter le dossier coton au cœur des débats, ce qui est une victoire. Mais ils ont quitté Cancun les mains vides, ce qui a été une déception, d'autant plus que l'opinion publique africaine avait été fortement sensibilisée à la veille de Cancun. L'échec de la Conférence peut être attribué à de multiples raisons. On peut penser que les objectifs de Cancun étaient trop ambitieux. En cinq jours, 146 pays devaient atteindre un consensus sur un vaste ensemble de sujets, dont l'agriculture et les thèmes de Singapour étaient les plus controversés.

⁶ En 2002/03, les subventions se montaient à 957 millions de dollars pour l'Union européenne et à 3.200 millions pour les États-Unis. On a supposé que l'élimination simultanée des deux types de subventions résulterait en une augmentation de l'Indice A égale à 15,07% (=11.6%*4157/3200). En 2002/03, la production de coton des 22 PMAs valait au prix du marché (1025*0.557*2.2046=) 1259 millions de dollars. Leur manque à gagner peut donc être évalué à (1259*0,1507*1,333=) 253 millions de dollars en se basant sur l'étude de Summer et à (1259*0,1436*1,333=) 241 millions de dollars en se basant sur l'estimation CCIC d'octobre 2003.

⁷ Les pourcentages ont été calculés à partir des moyennes mensuelles.

⁸ Dans une résolution adoptée le 25 septembre, le Parlement européen a « regretté en particulier l'incapacité de Cancun à trouver un accord sur la suppression de subventions créant des distorsions d'échanges, en particulier les 3,5 milliards de dollars versés aux producteurs américains de coton, qui mettent en péril l'existence de 10 millions de producteurs africains ».

Le dossier coton avait fait l'objet de quelques discussions préparatoires à Bruxelles, mais pas à Washington bien que les subventions américaines étaient au cœur du problème. Le remplacement de la loi agricole de 1996 par celle de 2002 permettait à l'administration américaine d'accroître ses subventions à l'agriculture jusqu'en 2007/08. Un accord à Cancun aurait impliqué une réduction de ces mêmes subventions et donc une révision de la loi agricole de 2002. Ceci aurait soulevé des problèmes que l'administration américaine pouvait préférer éviter en année électorale. Si c'était le cas, il serait difficile d'amender la loi agricole avant 2006.

Le coton soulève un problème social comparable à celui des médicaments. Le problème des médicaments avait été posé à Doha ; il a fait l'objet de longues négociations et une solution a été trouvée deux mois avant Cancun. Le problème du coton a été posé à Cancun et sa solution pourra requérir de longs travaux d'approche. Des actions pourraient être lancées en vue d'influencer l'opinion publique américaine et de mettre au point des propositions techniquement solides et politiquement acceptables.

Le coton fait partie du folklore américain, car il a joué un rôle économique et social très important pendant plus d'un siècle. Mais la culture du coton ne fait plus vivre aujourd'hui qu'un américain sur trois mille et une grande partie des subventions profite à un millier d'individus vivant très au-dessus de la ligne de pauvreté. C'est un message qu'il faut faire passer auprès de l'opinion publique et des milieux politiques américains.

La réduction des subventions américaines requiert un amendement de la loi agricole promulguée en 2002. Or cette loi est complexe ; elle a fait l'objet d'analyses techniques pointues, telle celle de Summer évoquée précédemment. Il faut trouver un terrain d'entente avec les spécialistes américains que consulteront les politiques s'ils décident que quelque chose doit changer.

Le prix du coton sur le marché mondial est tombé à son niveau le plus bas en octobre 2001. Deux ans plus tard, en septembre 2003, les prix avaient gagné 73% en dollars et 39% en euros et en francs CFA.⁷ Certains pourront dire que la remontée des cours montre que la baisse des prix n'était pas due aux subventions américaines. D'autres pourront rétorquer que la remontée des cours montre l'importance de la réduction des subventions chinoises. Le dossier coton ne doit pas être oublié aujourd'hui parce que les prix sont remontés, pour être ressorti le jour où les prix baisseront, car il soulève des problèmes fondamentaux qui restent valables quelque soient les fluctuations des cours mondiaux. La réduction de l'effet nocif des subventions cotonnières accordées par les pays industrialisés permettrait de réduire la pauvreté de millions d'africains vivant avec moins d'un dollar par jour. Or, cette réduction pourrait être mise en œuvre sans causer de préjudice aux pays industrialisés. Il doit donc être possible de trouver une solution.⁸

Négociations d'un Accord de Partenariat ... (suite de la page 19)

économique et commerciale du monde. Elle est aussi la première pourvoyeuse d'aide publique au développement (APD).

L'Union européenne appui la CEDEAO pour renforcer ses capacités institutionnelles et humaines ainsi que les autres acteurs concernés en vue des négociations. Il est cependant à craindre que ces programmes de soutien interviennent tardivement et qu'ils soient

insuffisants. En effet, les ressources (20 millions + 50 millions d'euros) sont disponibles mais les procédures d'accès sont encore complexes et difficiles à maîtriser aussi bien par les ACP que par la Commission elle-même. La plupart des programmes nationaux de renforcement des capacités, y compris les études nationales d'impact auxquels ces ressources sont destinées n'ont pas encore débütés. D'autre part, les disparités économiques des pays membres ainsi que la faiblesse du commerce intra régional constitue des faiblesses difficiles à surmonter. De plus, avant la mise en place d'un APE la région doit au préalable achever dans un bref délai le processus d'intégration déjà enclenché, notamment la constitution d'Union Douanière, l'adoption d'une politique commerciale et de concurrence commune, de renforcement des infrastructures (routes, communications, énergie...) etc.

L'Afrique de l'ouest dispose cependant d'atouts certains en matière d'intégration, c'est l'une des raisons pour lesquels avec l'Afrique centrale elles ont été les premières à indiquer sous quelle configuration géographique elles entendaient négocier.

L'UEMOA constitue l'un des exemples les mieux réussis sur le continent en matière d'intégration régional. C'est un espace de huit pays francophones partageant un marché commun bâti sur une monnaie et une politique économique et commerciale communes, matérialisée par le tarif extérieur commun (TEC) en matière d'échanges. La CEDEAO représente un marché de plus de 300 millions d'habitants. Elle est aussi un exemple d'intégration assez poussé malgré les faiblesses structurelles et les lenteurs dans le calendrier d'exécution. La libre circulation des personnes et des biens est une réalité, tandis que la zone de libre échange mise en place depuis l'année 2000 n'est pas encore effective. Une feuille de route a été adoptée pour accélérer la mise en place de l'Union Douanière en s'indexant sur le Tarif extérieur Commun adopté par L'UEMOA.

Le fait que les deux organisations d'intégration régionale (CEDEAO et UEMOA) mettent en commun leurs ressources institutionnelles constitue un atout certain à condition qu'une coordination efficace soit mise en place. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que les deux institutions connaissent un développement à deux vitesses, un clivage accentué par la langue et la culture institutionnelle pourrait en résulter et rendre la coordination entre les deux institutions difficile voire inefficace.

L'un des principaux enjeux des négociations commerciales de Cotonou consiste pour l'Afrique de l'ouest à élaborer ou à harmoniser les politiques commerciales favorables au développement ainsi que des stratégies communes de négociations. Ces politiques doivent tenir compte de l'imbrication des différents processus de libéralisation et développer une cohérence globale. A cet effet, Chaque pays devrait au préalable être en mesure d'apprécier l'impact, aux niveaux macro-économique, sectoriel et micro-économique, des mesures de libéralisation engagées depuis plus de deux décennies sur l'économie et la société en général.

La création ou le renforcement de structures régionales de concertation, d'élaboration de positions communes et de négociation est un impératif incontournable. Cette importance n'a pas échappé aux autorités de la CEDEAO qui ont mis en place une structure régionale de négociation dont la composition traduit à la fois le souci de cohérence dans les différentes négociations, d'harmonisation des positions des Etats membres, de se doter de l'expertise nécessaire et d'adopter une démarche démocratique et transparente.

PASSERELLES

entre le commerce et le développement durable

BRIDGES/PASSERELLES/PUENTES/BRÜCKEN

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.



enda tiers-monde

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
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
Web : <http://www.ictsd.org>



INTERNATIONAL CENTRE FOR
TRADE AND SUSTAINABLE
DEVELOPMENT



FUTURO
LATINO AMERICANO

PUENTES 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, Fundación Futuro Latinoamericano et ICTSD.

Coordinateurs : Carlos Murillo, Eduardo Escobedo
Rédaction : Marijke Hallo, Carlos Pomareda, Eduardo Escobedo
Tél : (506) 263 4550
Fax : (506) 263 4540
E-mail : puentes@ictsd.ch

BRÜCKEN zwischen Handel und zukunftsfähiger Entwicklung, l'édition allemande de *BRIDGES* est publiée tous les deux mois en collaboration avec Germanwatch.



GERMANWATCH

Coordinateur : Rainer Engels
Editrice : Martina Schaub
Tél : (49-228) 60492-0
Fax : (49-228) 60492-19
E-mail : tradewatch@germanwatch.org
Web : <http://www.germanwatch.org>

Les opinions exprimées dans les articles signés de *PASSERELLES*, *BRIDGES*, *PUENTES* et *BRÜCKEN* sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles d'ENDA, d'ICTSD, de la Fundación Futuro Latinoamericano et de GERMANWATCH. 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 mensuelle

Pour vous abonner à la revue Passerelles ou au bulletin électronique Passerelles synthèse mensuelle sur le commerce et le développement, envoyez un courrier électronique à : syspro2@enda.sn ou à achardonnens@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.

Événements

Novembre, Bruxelles, Belgique, 78^{ème} session du Conseil des ministres ACP. Contact : <http://www.acpsec.org/fr/agenda/agend03f.htm>

10-14 novembre, Nairobi, Kenya, Réunion des Parties à la Convention de Montréal (MOP 15); Contact: Secretariat for the Vienna Convention and the Montreal Protocol ; Telephone: 254-20-62-3850 ; Fax: 254-20-62-3601 ; Email: Marco.Gonzalez@unep.org ; web Site: <http://www.unep.org/ozone/meet2003.shtml>

14 novembre, OMC, Genève. Séminaire, Accords commerciaux régionaux.

17 novembre, OMC, Genève, Symposium : « propriété intellectuelle et transfert de technologie ».

17-19 novembre, Miami, USA, Forum américain sur le commerce et le développement durable, Contact: The North-South Center, University of Miami, Email: nscenter@miami.edu, Web Site: <http://www.miami.edu/nsc/pages/FTAA.html>

17-19 novembre, OMC, Genève, Comité de l'agriculture, session spéciale.

17-20 novembre, Sussex, Grande Bretagne, Conférence sur les changements climatiques : que faut-il faire au Nord et au Sud, Contact: Roger Williamson, Telephone: 44-1903-817-773, Fax: 44-1903-814-445, Email: roger.williamson@wiltonpark.org.uk, Web Site: <http://www.wiltonpark.org.uk/web/conferences/wrapper.asp?confref=WP730>

17-21 novembre, Rome, Italie, Consultations des experts de la FAO et de l'OMS sur les animaux génétiquement modifiés, y compris les poissons, Contact: Ezzeddine Boutrif, FAO Telephone: 39-6-5705-6156, Fax: 39-6-5705-4593, Email: ezzeddine.boutrif@fao.org, Web Site: http://www.who.int/foodsafety/biotech/meetings/ec_nov2003/en/

18-21 novembre, OMC, Genève, Conseil des ADPIC, WTO/AIR/2157.

21 novembre, OMC, Genève, Comité de l'agriculture, session spéciale.

27 novembre, OMC, Genève, Comité du commerce et du développement.

1 décembre, OMC, Genève, organe de règlement des différends.

1-5 décembre, Accra, Ghana, Réunion annuelle du réseau « Africa Trade Network ». Contact : www.twnafrica.org.

2-5 décembre, Niamey, Niger, Conférence sur les systèmes agricoles durables dans les zones arides, Contact: Arnie Schlissel, IPALAC, Secretary, telephone, fax: 972-647-2984. Email: ipalac@bgumail.bgu.ac.il.

15-16 décembre, OMC, Genève, Conseil général.

Publications

CEA : Rapport Economique sur l'Afrique 2003: Accélérer le Rythme du Développement. Commission Economique pour l'Afrique (NU), (juin 2003) <http://www.uneca.org/fr/era2003/index.htm>

CNUCED : Le Rapport sur le commerce et le développement 2003. L'accumulation de capital, la croissance économique et les changements structurels. 04/09/03, 60 Pages. <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=4078&intItemID=2505&lang=2&mode=downloads>

CNUCED, Rapport sur l'investissement dans le monde 2003 - Vue d'ensemble, Les politiques d'IED et le développement: Perspectives nationales et internationales (UNCTAD/WIR/2003). http://www.unctad.org/fr/docs/wir2003overview_fr.pdf

CNUCED, Réformes et place du secteur privé dans les ports africains (UNCTAD/SDTE/TLB/5), 16/08/03, 31 Pages.

ECDPM-ICTSD-ODI : « Eclairage sur les négociations commerciales » Vol 2 n°4, Août 2003.

GRAIN, Un tournant dans la révision de l'accord sur les adpic, Juillet 2003. http://www.grain.org/fr/publications/dsp_publications.cfm?type_id=14&type_type=3

ICTSD, IIDD, Dossiers sur le cycle de Doha : le point sur Cancun. Les «Dossiers sur le Cycle de Doha» sont conçus comme un guide sur les négociations commerciales multilatérales à l'OMC au cours du Cycle de Doha, qui a débuté en fin 2001-début 2002. En 13 documents de synthèse, ICTSD et IIDD offrent un état de la situation incluant une étude contextuelle et les perspectives pour Cancun pour chacun des différents thèmes de négociations. http://www.ictsd.org/pubs/dohabriefings/index_fr.htm

IFPRI, «Market Opportunities For African Agriculture: An Examination Of Demand-Side Constraints On Agricultural Growth.

Mark Ritchie and Kristin Dawkins, a new beginning for WTO after Cancun (Foreign Policy in Focus, October 2003). For further information see: <http://www.fpif.org/commentary/2003/0310fairtrade.html>.

PNUD, Mettre le commerce international au service de tous, 2003.

PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2003. Les Objectifs du Millénaire pour le développement: Un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine. <http://www.undp.org/hdr2003/francais/>

OCDE, Perspectives économiques en Afrique 2002/2003, Avril 2003

OMC, Rapport sur le Commerce Mondial. Organisation mondiale du commerce. Ce rapport est publié dans l'intention de contribuer au débat public sur la politique commerciale et le système commercial multilatéral, (août 2003) http://www.wto.org/french/news_f/pres03_f/pr348_f.htm