

Agriculture : un vaste mouvement qui pourrait laisser présager un Accord-Cadre en juillet

Le climat des négociations agricoles s'est réchauffé au mois de mai 2004 après une longue période de léthargie. A travers diverses rencontres, propositions et déclarations, les Membres ont affiché leur volonté d'aller de l'avant pour aboutir à un accord-cadre avant la fin du mois de juillet. L'UE, par une lettre de ses commissaires à l'agriculture et au commerce – Fischler et Lamy –, a affiché son intention de s'engager dans une élimination totale des subventions. Une proposition qui semble avoir eu de l'effet sur les négociations car ouvrant une brèche sur l'une des revendications les plus vieilles et les plus radicales du G-20 mais aussi du G90. Contraints à une réaction offensive, ces derniers ont aussi montré quelques signes de flexibilité. Le G-20 a présenté le 28 mai dernier une proposition sur l'accès aux marchés. Le G90, lors de sa dernière réunion tenue du 3 au 4 juin à Georgetown, en Guyane, a décidé d'harmoniser et de renforcer les documents élaborés par les différentes composantes du groupe, et de mettre en place un mécanisme de coordination de leurs actions.

Au même moment à l'OMC, la troisième semaine de l'agriculture tenue du 2 au 4 juin tentait de consolider les consensus qui se sont dégagés en faveur d'un accord-cadre avant juillet. Les discussions qui se sont basées sur trois documents majeurs soumis par le G20, le G33 et le G10 ont, de l'avis du Président de la session spéciale du Comité de l'agriculture, Tim Goser, buté sur l'accès aux marchés qui est apparu comme le plus controversé des trois piliers de l'Accord sur l'agriculture.

Pour couronner tous ces mouvements, les dirigeants du G8 réunis à Sea Island, au Sud-Est des Etats-Unis, ont mis tout leur poids politique sur la balance des négociations pour pousser à un accord en juillet. Ils ont en effet affirmé dans leur projet de déclaration : « nous sommes déterminés à agir rapidement pour remettre les discussions sur les rails afin d'obtenir un compromis (...) de façon à avoir un cadre sur les principales questions avant juillet. »

Eclairage sur une évolution peut-être décisive : la lettre de Lamy et Fischler comme catalyseur

Par une lettre du 9 mai, rendue publique le 10 mai dernier, les commissaires européens Fischler et Lamy ont annoncé aux Membres de l'OMC que l'Union européenne était prête à procéder à l'élimination totale des subventions. Dans le contexte du blocage des négociations commerciales, surtout sur l'agriculture, cette annonce est un signal fort de reprise qui pourrait donner un coup d'accélérateur aux négocia-

tiations du cycle de Doha qui sont au ralenti depuis l'échec de Cancun en septembre 2003. Le Commissaire européen au Commerce Pascal Lamy a d'ailleurs déclaré à cet égard que « le cycle de négociations lancé à Doha est au cœur de la politique commerciale de l'UE. Par ce geste, l'Union montre qu'elle est prête à faire les pas supplémentaires pour conclure 50% du cycle de négociations d'ici 2004. »

Outre l'élimination des subventions, les commissaires européens ont annoncé plus de flexibilité sur les sujets de Singapour tout en aménageant un ensemble de concessions pour les pays les pauvres et les plus faibles des Membres de l'OMC.

L'élimination conditionnée des subventions

L'UE estime que si les Membres veulent atteindre un résultat équilibré sur l'agriculture, ils doivent faire des efforts sur les trois piliers de l'Accord que sont les subventions aux exportations, le soutien interne et l'accès aux marchés. Conscients que l'élimination de toutes les formes de subventions aux exportations est un des objectifs partagés par la plupart des Membres, l'UE avait déjà proposé, avant Cancun, d'éliminer les soutiens aux exportations pour une liste de produits pour les pays en développement en précisant clairement qu'il n'y aurait pas d'exclusion à priori. Mais pour elle, cette approche par liste qui n'as pas fonctionné justifie pleinement la décision de faire une offre plus audacieuse en mettant toutes ses subventions à l'exportation sur la table. Cette offre est cependant assortie d'une condition liée à un « parallélisme complet sur les autres formes de soutiens aux exportations incluant les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire et les entreprises commerciales d'Etat. »

L'UE estime être dans les mêmes dispositions pour faire un effort sur le soutien interne. Elle présente à cet égard la réforme de sa Politique Agricole Commune comme gage de sa bonne volonté. Elle propose

« une diminution substantielle de toutes les formes de subventions qui perturbent les marchés, l'élimination des aides « *de minimis* » pour les pays développés, de nouvelles règles pour éviter que les pays qui soutiennent leur agriculture ne transfèrent les subventions entre ou à l'intérieur des « boîtes », ainsi qu'une plus grande transparence ».

Sur la question de l'accès aux marchés, l'UE préconise, pour atteindre l'objectif des coupes tarifaires sur l'agriculture, « une formule mixte comportant

Sommaire

Perspectives pour l'Accord de libre-échange SACU-USA	3
Le cas Brésil - Etats-Unis sur le coton : Un exemple réussi de renforcement des capacités	8
Conseil général de l'OMC : la réunion de mai aborde la question du cadre intégré tandis que celle de juin dessine les contours des pourparlers de juillet	9
SUCRE : Les pays ACP soutiennent la position européenne dans le contentieux qui l'oppose au Brésil, à l'Australie et à la Thaïlande à l'OMC	14
De Dakar à Kigali, les pays africains assouplissent leur discours et affirment leur volonté de relancer les négociations multilatérales	15
Evénements et Publications	24

Agriculture : un vaste mouvement qui pourrait laisser... (suite de la page 1)

des diminutions tarifaires radicales tout en étant équilibrée et flexible ».

La France en désaccord avec la proposition Fischler/Lamy sur l'élimination des subventions

La France est le premier pays agricole de l'Union européenne. Ses agricultures profitent pleinement, au détriment des agriculteurs du Sud, du mécanisme des «restitutions» en vertu duquel les exploitants européens obtiennent le reversement de près de 3 milliards d'Euros pour compenser leurs exportations aux prix du marché mondial, traditionnellement moins élevés. Aussi, n'a-t-elle pas manqué de réagir vigoureusement après la proposition des commissaires Fischler et Lamy.

Selon la porte-parole du Président Français, Madame Catherine Colonna, «Le président est réservé face à l'initiative des deux commissaires et rappelle que le processus d'élimination progressive des aides à l'exportation ne pourra se poursuivre sérieusement que si tous les pays acceptent de mettre sur la table toutes les formes d'aide qui existent». Elle a souligné que l'Union européenne, dans le cadre du cycle de négociations commerciales de Doha, avait «déjà agi concrètement, et en faisant preuve de beaucoup de bonne volonté, d'ouverture et de flexibilité sur le volet agricole, alors même qu'à ce jour les autres pays n'ont pas donné de signes équivalents». «Il faut un parallélisme dans les mouvements et les gestes des uns et des autres. (...) Il est important de rappeler que la démarche de l'Union européenne est conditionnée à une démarche parallèle des autres pays», a-t-elle déclaré.

Pour sa part, le ministre français de l'agriculture est allé plus loin en remettant en cause le mandat des commissaires quant à l'étendue de leur offre. Hervé Gaymard dénonce des «concessions unilatérales» pour des «contreparties illusoire» et le risque d'un «marché de dupes» avec les Etats-Unis. «Cela nous semble outrepasser le mandat de négociations et être également tactiquement très dangereux», a-t-il déclaré.

Un Cycle de négociation « gratuit » pour les pays en développement...

Dans leur lettre, les deux commissaires européens préconisent de faire « un effort spécial » pour les pays les plus pauvres et les plus vulnérables membres de l'OMC. Ils font une référence aux pays du G-90 à qui l'UE ne demanderait pas d'ouvrir d'avantage leurs marchés tandis qu'ils bénéficieraient d'un accès amélioré aux marchés des pays développés et des pays en développement les plus riches pour leurs produits agricoles et industriels. Il est précisé que les économies les plus vulnérables bénéficieraient d'un accès accru à tous les autres marchés, dont ceux des pays en développement les plus riches, ce qui compenserait l'érosion des préférences dont les pays du G-90 profitent de la part de certains pays développés, notamment l'UE. L'offre européenne fait une référence expresse aux pays Membres du G-90. Cette coalition est composée des pays Membres de l'UA, des ACP et des PMA. Pourtant il ne s'agit pas d'une catégorie de pays reconnue officiellement à l'OMC. Comme l'ont relevé certains observateurs, accorder un traitement spécial pour ce groupe de pays revient à introduire la notion de différenciation, voire de graduation dans la négociation, un sujet particulièrement sensible et controversé parmi les pays en développement.

Mini-ministérielle de L'OCDE à Paris, l'agriculture au centre des discussions

Réunis à Paris les 13 et 14 mai derniers dans le cadre d'une mini-ministérielle à l'OCDE sous la présidence du Mexique, les ministres des 28 pays participants ont déclaré qu'ils étaient optimistes pour trouver un accord cadre avant la pause d'été de fin juillet. Le directeur général de l'OMC, Supachai Panitchpakdi a indiqué que les Membres commençaient à entrevoir des possibilités d'accord pour le mois de juillet ; et selon le commissaire européen au commerce Pascal Lamy, «après une période de calme relatif avec beaucoup d'activités souterraines, le volcan (commercial) fume encore». Lamy a ajouté qu'il pense que tout le monde autour de la table est disposé à travailler dur et à faire les compromis de sorte qu'en juillet, on puisse atteindre 50% de l'ordre du jour de Doha». Le ministre brésilien des affaires étrangères Celso Amorim a, pour sa part, noté un mouvement positif de tous les acteurs principaux qui le rend optimiste.

L'agriculture était au centre des discussions à Paris. Les ministres ont accueilli positivement la récente proposition de l'Union européenne d'éliminer les subventions à l'exportation. Les USA ont indiqué qu'ils appliqueront la réciprocité en éliminant leurs aides créant un effet de distorsion sur le commerce. Il reste que si des deux côtés, la volonté d'aller de l'avant était manifeste, on ne pouvait pas aboutir à de réelles conclusions qu'après la prise en compte de propositions alternatives et la finalisation d'un accord cadre pour juillet. Au sortir de la rencontre, quelques pays du G-20, le Brésil et l'Afrique du Sud notamment, ont dit qu'ils travailleraient sur une contre-proposition à la formule harmonisée proposée par les USA et l'UE.

Les ministres se sont aussi penchés sur les thèmes de Singapour. Ils ont déclaré percevoir les signes d'un accord parmi les membres de l'OMC sur le fait que la facilitation des échanges mérite des négociations multilatérales dans le cadre de l'engagement unique du Programme de Doha. Pour les autres questions de Singapour - transparence des marchés publics, investissement et concurrence - le consensus semble s'orienter vers le maintien de leur traitement dans les groupes d'étude existants.

Les pays participants à la mini-ministérielle étaient l'Argentine, l'Australie, le Bangladesh, le Botswana, le Brésil, le Canada, le Chili, la Chine, le Costa Rica, l'UE, l'Egypte, Guyane, Hong Kong, l'Islande, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, le Kenya, la Malaisie, les îles Maurice, le Mexique, la Nouvelle Zélande, la Norvège, le Pakistan, Singapour, l'Afrique du Sud, la Corée du Sud, la Suisse et les USA.

L'accès au marché en ligne de mire, le G-20 attendu au tournant

L'offre européenne pour l'élimination des subventions à l'exportation semble mettre la pression sur les pays du G-20. Nombres d'observateurs avaient prédit que si le « contentieux » devait être vidé sur le problème des subventions, l'attention se focaliserait essentiellement sur les problèmes d'accès aux marchés et des formules de réduction tarifaire.

Or, la formule qui semblait en vogue dernièrement est celle dite harmonisée. Elle a été élaborée par les Etats-Unis et l'UE juste

(suite à la page 16)

Perspectives pour l'Accord de libre-échange SACU-USA

Peter DRAPER et Mills SOKO¹

Introduction

Le 2 juin 2003, les Etats-Unis et les cinq Etats membres de l'Union douanière de l'Afrique australe (Southern African Customs Union – SACU) – Botswana, Lesotho, Namibie, Afrique du sud et Swaziland) ont démarré des négociations à Pretoria en vue de conclure un accord de libre-échange d'ici décembre 2004.² Sur la base de ce que l'on appelle l'approche de la « liste négative » – à savoir que tous les secteurs sont couverts à moins qu'ils ne soient spécifiquement exclus – les négociations se concentreront sur une large gamme de domaines, notamment : le commerce des biens industriels, le commerce des produits agricoles, les règles d'origine, les droits de propriété intellectuelle et la coopération en matière de mise en application des obligations, le commerce des services, la passation des marchés publics, les mesures commerciales correctives, les normes du travail, les normes environnementales, et le règlement des différends. Le traité commercial Etats-Unis- SACU proposé, non seulement marque un tournant dans l'expansion des relations commerciales et en matière d'investissement entre les Etats-Unis et la SACU, mais annonce également un nouvel ensemble de défis complexes qui doivent être pris en compte pour que l'accord de libre-échange produise des résultats équilibrés et mutuellement avantageux.

Politique commerciale américaine actuelle

Il y a des préoccupations concernant le fait que les Etats-Unis ont renoncé à leur leadership historique du système commercial multilatéral. Si les Etats-Unis ne sont pas les seuls à blâmer en ce qui concerne les problèmes rencontrés pour faire avancer le cycle de Doha de négociations commerciales multilatérales, leurs tendances de plus en plus protectionnistes sont une cause d'inquiétude. Ceci est partiellement reflété dans l'intérêt accru des Etats-Unis pour les arrangements commerciaux bilatéraux et régionaux au cours de la dernière décennie. Ceux-ci font partie intégrante de la stratégie de libéralisation compétitive plus large de l'ouverture de marchés étrangers clés à travers des accords de libre-échange bilatéraux et régionaux, tout en faisant pression simultanément sur les pays pour qu'ils se plient aux obligations plus ambitieuses de l'OMC. Ainsi, les Etats-Unis ont conclu des négociations en vue d'accords de libre-échange bilatéraux avec plusieurs pays, notamment l'Australie, Israël, la Jordanie et le Maroc. Ces accords ont été accompagnés d'un nombre croissant d'arrangements de libre-échange régionaux, parmi lesquels le pacte récemment conclu entre les Etats-Unis et l'Accord de libre-échange de l'Amérique centrale.

Les Etats-Unis ne sont plus les seuls dans leurs efforts visant à faire pression en faveur d'une libéralisation générale des échanges.

¹ Peter Draper est titulaire d'une bourse de recherche sur le « Development through trade » (développement à travers le commerce) à SAIIA (South African Institute for International Affairs ; et Mills Soko, est doctorant au Département de politiques et d'études internationales de l'Université de Warwick, Royaume-Uni. Ceci est une version abrégée de Draper, P. et Soko, M. 2004), « US Trade Strategy After Cancun : Prospects and Implications for the SACU-US FTA », *SAIIA Trade Policy Report* n° 4, mai.

² Initialement établie en 1930, la SACU est la plus ancienne union douanière du monde.

Bien que dans sa rhétorique, l'UE exalte les vertus du commerce multilatéral, elle est tout aussi déterminée à recourir à des accords bilatéraux pour réaliser son objectif d'ouverture des marchés des pays en développement. Le Japon en a récemment fait de même en concluant un accord de libre-échange avec Singapour et est en train d'en explorer plusieurs autres. Quant à la Chine, elle est en passe d'établir ses propres cadres.

Bien que les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux soient autorisés aux fins de l'article 24 de l'Accord général sur les droits de douane et le commerce (GATT), on reproche à de tels arrangements commerciaux de saper le commerce multilatéral et de fausser le système commercial global. Quant aux accords de libre-échange, on leur reproche d'assurer un libre-échange aux pays qui y participent et d'en exclure ceux qui n'y participent pas. On leur reproche également d'entraver le commerce par la discrimination, de créer un réseau de droits et d'obstacles commerciaux qui diffèrent selon la source. De plus, on les accuse d'affaiblir le pouvoir de marchandage des pays pauvres dans le système de l'OMC et d'empêcher l'émergence de coalitions de pays en développement car ceux-ci abandonnent leurs principes au profit des petites concessions qu'ils arrachent à leur partenaire de négociation plus puissant.

Argumentaire pour les négociations de libre-échange Etats-Unis/SACU

Les Etats-Unis considèrent un accord de libre-échange avec les pays de la SACU – leur premier accord de libre-échange en Afrique subsaharienne – comme essentiel pour la réalisation de leur objectif qui est de provoquer l'ouverture des économies de ces pays à leurs intérêts commerciaux. Ceci constitue une partie vitale de la 'diplomatie commerciale' américaine, aux termes de laquelle les Etats-Unis usent de leur poids officiel pour aider des entreprises à accéder aux marchés étrangers. Un accord de libre-échange permettrait aux Etats-Unis d'acquérir un accès préférentiel garanti à leur marché d'exportation le plus vaste en Afrique subsaharienne, qui comptait pour près de 3,1 et 2,5 milliards de dollars US d'exportations américaines en 2001 et 2002 respectivement. Les principales exportations américaines dans la région de la SACU comprennent les machines, les véhicules, les aéronefs, les instruments médicaux, les plastiques, les produits chimiques, les céréales, les produits pharmaceutiques et le bois et les produits papier. Les échanges bilatéraux entre les Etats-Unis et la SACU s'élevaient à près de 7 milliards et 7,3 milliards de dollars en 2001 et 2002 respectivement. L'investissement direct étranger américain dans la région de la SACU s'élevait à un total de 2,8 milliards de dollars en 2000, essentiellement dans les secteurs des produits manufacturés, du commerce de gros et des services. Les pays de la SACU sont les premiers fournisseurs de produits autres que les carburants en direction des Etats-Unis, aux fins de l'AGO (African Growth and Opportunity Act), comptant pour plus d'un tiers des importations américaines de biens autres que les carburants en provenance des pays d'Afrique subsaharienne éligibles.³

(suite à la page 4)

³ Bureau du représentant américain au commerce extérieur, « US and Southern African Nations Plan for Upcoming FTA Negotiations », communiqué de presse, 13 janvier 2003.

Perspectives pour l'Accord de libre-échange... (suite de la page 3)

A travers un accord de libre-échange, les Etats-Unis recherchent également 'des règles du jeu équitables' dans des secteurs où les exportateurs américains s'estiment désavantagés par l'accord de libre-échange Afrique du sud/UE. A cet égard, les Etats-Unis vont probablement concentrer leurs efforts sur les secteurs où leurs industries nationales sont en concurrence avec l'UE en matière de part de marché.

Pour les membres de la SACU, la proposition d'accord de libre-échange représente non seulement une opportunité de renforcer leurs échanges bilatéraux avec les Etats-Unis, mais aussi de s'appuyer sur la réussite de l'AGOA tout en corrigeant certaines de ses insuffisances.

De l'avis presque général, les pays de la SACU ont tiré des gains relatifs de leur participation à l'AGOA. Ces pays en sont les principaux bénéficiaires en Afrique subsaharienne. Grâce à son économie relativement diversifiée, l'Afrique du sud a été un des principaux fournisseurs des exportations autres que les carburants en direction des Etats-Unis. Le Lesotho est le premier exportateur d'articles vestimentaires alors que le Botswana, la Namibie et le Swaziland ont enregistré une hausse de 40 à 75% de leurs exportations totales vers les Etats-Unis, en 2002. De plus, un accord de libre-échange fournira une opportunité de consolider l'accès aux marchés américains pour les vêtements, dans le contexte de l'expiration imminente de l'arrangement multifibres de l'OMC. Les importations américaines d'articles vestimentaires produits par les pays de la SACU sont fortement entravées par des contingents. Une fois que ces contingents seront supprimés, la concurrence de la Chine, en particulier, s'exacerbera, nécessitant un degré d'accès aux marchés privilégié pour les exportateurs de la SACU.

Les partisans d'un accord de libre-échange Etats-Unis/SACU ont fait allusion au statut spécial qu'une zone de libre-échange confèrera à la SACU. Toutefois, comme l'expérience du Mexique l'a montré, un accord de libre-échange ne se traduit pas nécessairement en statut commercial spécial. Depuis son accession à l'OMC en 2001, la Chine a supplanté le Mexique en tant que second plus grand exportateur (après le Canada) vers les Etats-Unis. Même si les produits manufacturés chinois sont soumis à des droits de douane, ils sont généralement bien meilleur marché que les produits mexicains. La Chine a également évincé le Mexique en tant que destination préférée des compagnies multinationales en quête de main-d'œuvre bon marché. De plus, plusieurs autres pays, notamment la plupart des pays caraïbes, jouissent, à présent, du même statut commercial auprès des Etats-Unis que le Mexique. Au cours des dernières années, un nombre croissant d'entreprises de textiles et de vêtements ont quitté le Mexique pour des destinations où les coûts sont moindres, tels que le Honduras et le Costa Rica.⁴ En outre, au cas, il est vrai peu probable, où l'Agenda du développement de Doha conclurait un accord de libéralisation des droits de douane ambitieux, l'intérêt d'un accès préférentiel au marché américain diminuerait en conséquence.⁵

⁴ Kraul, C., 'After initial boom, Mexico's economy goes bust', *Los Angeles Times* 2 janvier 2004.

⁵ Le représentant américain au commerce extérieur a proposé la réduction à zéro de tous les droits de douane d'ici 2015.

Défis futurs

Le premier défi que les négociations sur l'accord de libre-échange SACU/Etats-Unis doivent relever concerne les différences de niveaux de développement et de taille des économies entre les pays de la SACU. Le marché de la SACU est très restreint par rapport à celui des Etats-Unis. Alors que très peu de produits des pays de la SACU peuvent être compétitifs sur le marché américain, les biens et services américains peuvent porter préjudice aux économies de la SACU dans la mesure où les producteurs de ces pays peuvent être anéantis par la concurrence étrangère – bien que les consommateurs nationaux bénéficieront probablement de l'accès à des produits meilleur marché ou de meilleure qualité. Ceci appelle, de la part de la SACU, à une approche des négociations très attentive et calibrée. La SACU devrait s'efforcer de parvenir à un accord qui énonce un ensemble équilibré d'obligations et de droits et qui prend en compte les déséquilibres et les besoins de développement de la région. En outre, des tentatives doivent être faites pour prendre en compte les préoccupations des pays qui estiment qu'ils tireront d'un accord de libre échange moins que ce qu'ils obtiennent déjà de l'AGOA. A ce titre, il est nécessaire que les négociations SACU/ Etats-Unis tiennent compte des conditions économiques et des besoins particuliers des pays de la SACU, notamment les dislocations internes possibles et les coûts de la transition.

A cet égard, les Etats-Unis et la SACU peuvent se fonder sur l'accord sur le commerce, le développement et la coopération, conclu il y a quelques années par l'UE et l'Afrique du sud comme modèle pour leurs négociations. Un aspect notable de l'accord est qu'il prévoit le libre-échange avec une couverture asymétrique de l'ensemble des échanges et des secteurs. Ceci entraîne une réduction asymétrique des droits de douane, l'UE concédant les réductions les plus rapides et les plus fortes pour compenser les déséquilibres commerciaux bilatéraux. L'accord prévoit également des protocoles spéciaux pour la protection des secteurs sensibles de l'Afrique du sud (automobiles et pièces détachées, textiles et vêtements, viande rouge, sucre, céréales d'hiver et produits laitiers). De plus, l'accord engage l'UE à mettre en place des mesures de développement et financières pour renforcer davantage l'intégration régionale et soutenir les efforts d'ajustement de la SACU. Il faudrait toutefois garder à l'esprit que l'accord présente des insuffisances, notamment des règles d'origine très restrictives et le fait qu'il exclue les services et les nouvelles questions commerciales.

Le deuxième défi concerne l'effet que ces négociations auront sur les institutions de la SACU. Comme cela est devenu apparent au cours des dernières années, les institutions sont essentielles pour le développement. Toutefois, la SACU s'est engagé dans cette initiative dans un contexte où ses propres institutions, dans la mesure où elles existent, sont dans un état majeur de mutation. Outre les complications juridiques futures qui peuvent en découler, on ne sait comment les accords conclus avec les Etats-Unis dans des domaines non couverts par l'accord de la SACU affecteront le projet d'intégration régionale.

Le troisième défi porte donc sur les ramifications possibles d'un accord de libre-échange Etats-Unis/SACU pour le processus d'intégration régionale de la SADC (Southern African Development Coordination). Des questions ont été posées sur le point de savoir pourquoi les Etats-Unis avaient choisi de négocier avec la SACU

(suite à la page 17)

Subventions, Obstacles Techniques au Commerce et Mesures Sanitaires et Phytosanitaires : l'accès aux marchés est-il ouvert à l'Afrique ?

par Hezron Omare NYANGITO KIPPRA, Kenya

Introduction

A la conclusion du Cycle d'Uruguay en 1994, le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) estimait que le revenu mondial augmenterait de 200 à 500 milliards de dollars US en six ans. Toutefois, ces gains iraient essentiellement aux pays industrialisés et l'Afrique subsaharienne en particulier perdrait 1,2 milliard de dollars US par an durant la même période (Commission économique pour l'Afrique – CEA - 1999). Ainsi, outre les initiatives de l'OMC visant à libéraliser le commerce international, il a été prévu dès le départ que l'Afrique n'en tirerait pas de gains initiaux. Ceci était imputé aux problèmes d'accès aux marchés et à la faiblesse de la base industrielle et technologique, entre autres facteurs.

Le recours à divers obstacles non-tarifaires est une préoccupation majeure pour l'Afrique en particulier, car les droits de douane ont subi des réductions continues au cours des trois dernières décennies. En général, ceux-ci s'entendent comme incluant le soutien interne et les subventions à l'exportation, les obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les mesures antidumping, etc. De fait, un des aspects les plus frappants des politiques commerciales de nombre de pays développés est le remplacement apparent des droits de douane par des obstacles non tarifaires. Une large gamme de politiques publiques place des écueils devant les produits qui entrent dans leurs pays en donnant diverses raisons allant de la protection des industries naissantes, à la santé humaine et animale, la sécurité et la sécurité sanitaire.

Qu'ils soient perçus ou réels, les obstacles non-tarifaires peuvent avoir eu une incidence majeure sur les opérations commerciales et une partie de l'incidence a plus d'effets que les droits de douane eux-mêmes et vide donc de son sens le concept de libéralisation des échanges. En raison de la dépendance croissante vis-à-vis des exportations et de la nécessité d'une économie libéralisée, en particulier dans la plupart des pays en développement, il est impératif d'identifier et d'analyser les obstacles non-tarifaires rencontrés sur divers marchés afin de négocier un accès aux marchés équitable pour tirer profit du libre-échange.

Performance de l'Afrique dans le commerce international

Le commerce mondial des exportations de marchandises s'est considérablement accru, passant de 84 milliards de dollars US en 1953 à 6.272 milliards en 2002. Toutefois, le commerce des marchandises d'exportation en Afrique ne s'est accru que de 5,46 milliards de dollars en 1953 à 138 milliards de dollars en 2002. En outre, comparée au reste de la part mondiale des marchandises d'exportation, la part de l'Afrique enregistre une baisse considérable. La part de l'Afrique a baissé de 7,3% en 1984 à 2,2% en 2002, alors que celle de l'Europe augmentait de 31,5% en 1948 à 42,2% en 2002. D'autres régions du monde en développement telles que l'Asie ont enregistré des progrès considérables dans leur part de contribution aux

exportations mondiales, en passant de 13,6% en 1948 à près de 25,8% en 2002.

Une analyse de la répartition régionale des exportations mondiales de produits de base montre que la part d'exportations mondiales de produits agricoles de l'Europe de l'ouest et de l'Amérique du nord était de près de 65% en 1990, bien qu'ayant enregistré une baisse à 60% en 2002. Cette analyse est importante pour les négociations commerciales de l'Afrique parce que les produits de base prédominent dans le marché mondial des exportations de l'Afrique.

Les produits de base comptaient pour près de 77% des marchandises africaines en 1992 et pour 75% en 2002. De plus, les pays africains restent, dans le monde, les pays en développement les plus fortement tributaires des produits de base. En 2002, par exemple, les produits de base comptaient pour moins de 40% des exportations de marchandises totales de l'Amérique latine et pour moins de 20% dans le cas de l'Asie, au cours de la même année. Il semblerait donc que la plupart des questions de produits de base dans les négociations agricoles ont plus d'importance pour l'Afrique que pour tout autre région en développement.

En plus de la dépendance de l'Afrique à l'égard des produits de base pour les exportations, les produits sont moins diversifiés dans les pays africains. De nombreux pays africains sont tributaires d'une très faible gamme de produits de base. La plupart de ces pays tirent plus de 50% de leurs recettes d'exportation d'un nombre limité de produits de base. A partir d'une perspective différente, Townsend constate que 9 produits de base (à savoir les bananes, le cacao, le café, le coton, l'arachide, le caoutchouc, le sucre, le thé et le tabac) comptaient pour plus de 71% des exportations agricoles totales de la région durant la période 1990-97, deux cultures dominantes, le cacao et le café, contribuant pour 18,5% et 14,7% respectivement. Au vu de ce niveau de dépendance vis-à-vis des produits de base, il n'est pas surprenant que l'Afrique ait subi le plein impact des conséquences négatives qui affectent les produits de base.

Questions d'intérêt en ce qui concerne l'accès de l'Afrique aux marchés extérieurs

Au vu de la part de marché d'exportation consternante de l'Afrique, les questions de négociations commerciales devraient prendre en compte les problèmes commerciaux clés associés à l'accès aux marchés pour les produits de base, qui concernent généralement les obstacles à l'accès aux marchés et se concentrent en particulier sur les droits de douane élevés, la progressivité des droits et les obstacles non tarifaires. Le présent article se penche sur les obstacles non tarifaires et en particulier sur les subventions à l'exportation, le soutien interne, les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

(suite à la page 6)

Subventions, Obstacles Techniques au Commerce... (suite de la page 5)

Subventions des exportations et soutien interne

Il y a de bonnes raisons de penser que les pays africains, qui sont fortement tributaires de quelques produits de base, ont pâti à la fois de la volatilité et de la baisse régulière des prix depuis les années 60. En particulier, les prix réels du copra, de la noix de coco, du coton, du café, du cacao, du thé, du sucre et du poivre blanc ont manifesté des tendances à la baisse durant la période 1960-2000. La baisse régulière des prix réels découle directement de la saturation des marchés des produits de base, résultant des hauts niveaux de subventions internes et à l'exportation ou des avancées technologiques.

Il est largement reconnu que, pour les produits de base générés en Afrique et aussi dans l'hémisphère nord (tels que le coton et le sucre), les subventions à l'exportation et le soutien interne en faveur des agriculteurs ont entraîné des hausses significatives des excédents commercialisés. Les principaux produits de base qui bénéficient de subventions à l'exportation sont les céréales, les oléagineux, le lait, le sucre et les produits d'élevage. En dépit des engagements à l'OMC visant à réduire les subventions à l'exportation, il y a eu, semble-t-il, un recours accru aux subventions pour le blé, les céréales secondaires et le sucre entre 1995 et 2002, alors que pour certains tels que les produits laitiers, on a enregistré une baisse marginale.

Les subventions à l'exportation prédominent sur des produits de base (céréales, produits laitiers et bœuf) pour lesquels la plupart des pays africains sont des importateurs nets. Toutefois, ces produits sont également importants en tant qu'exportations pour au moins 50% du total des exportations de pays africains tels que le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, la Côte d'Ivoire, le Malawi, le Mali, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie et le Tchad. Le fait que ces produits de base soient subventionnés rend difficile pour la plupart des pays africains d'être compétitifs sur le marché mondial.

En comparaison, la surproduction dans le cas des produits tropicaux (tels que le café, le cacao et le thé) est due à plusieurs facteurs. Le plus important est la hausse de la productivité résultant des avancées techniques réalisées par certains producteurs d'Asie et d'Amérique latine. Un autre est l'expansion des terres affectées à la production, par exemple, au Brésil, alors qu'un troisième facteur est l'émergence de nouveaux producteurs à bas coûts, en particulier en Asie. Des exemples remarquables sont ceux de la Malaisie, (pour le cacao) dans les années 70 et 80 et du Vietnam et de l'Indonésie (pour le thé et le café) dans les années 80 et 90.

Des études récentes sur le commerce des produits d'exportation en Afrique montrent qu'à l'exception de cas spéciaux (par exemple les protocoles concernant les produits de base), le soutien interne en faveur des produits agricoles dans les pays de l'OCDE pénalise les exportateurs africains de produits de base en entraînant la baisse des prix sur le marché mondial et en réduisant la part des marchés d'exportation des pays africains. Les pays africains dont les exportations sont axées sur les produits agricoles qui bénéficient d'un soutien interne important dans les pays de l'OCDE, sont particulièrement vulnérables à cet égard. Quelques exemples spécifiques aideront à mettre en évidence l'incidence négative du soutien interne et des subventions à l'exportation fournis par les pays de l'OCDE sur les exportations africaines.

Les subventions à la tomate en faveur des agriculteurs et des industries de transformation stimulent la hausse de la production dans l'UE et lui ont permis de couvrir près de 80% de la demande de produits de la tomate en Afrique de l'ouest, à des prix inférieurs à ceux proposés par les fournisseurs locaux. En conséquence, le Burkina Faso, la Gambie, le Ghana, le Mali et le Sénégal ont enregistré des hausses significatives de leurs importations de concentrés de tomate de l'UE, une élimination correspondante de la fourniture locale et la fermeture des usines locale de transformation de la tomate.

La même dynamique s'appliquait aux produits laitiers et à la viande. Au Kenya, le secteur national de la transformation des produits laitiers a connu une croissance rapide dans les années 80, mais la hausse des entrées de lait en poudre importé a pratiquement mis un terme à cette croissance dans les années 90. Ainsi, l'importation de produits laitiers européens subventionnés à bas prix a sapé la production locale et réduit la capacité du pays à se diversifier vers des activités de transformation des produits agricoles.

Le Bénin a connu la même situation en ce qui concerne le poulet ; alors que la production nationale n'augmente que de manière marginale (moins de 10%) entre 1985 et 1990 et 1995-2000, les importations subventionnées de poulet européen ont été multipliées par 17 au cours de la même période.

Questions en matière de subventions à l'exportation et de soutien interne

Les incidences des politiques de soutien interne et de subvention à l'exportation peuvent être très diverses. Ceci implique que leur élimination aura des incidences différentes pour des pays africains particuliers ou des groupes de pays africains. Par exemple, il est assez bien établi que ces politiques ont des incidences négatives pour de nombreux pays africains, qui exportent des produits dont le commerce et les marchés mondiaux sont faussés par ces politiques. Mais en fournissant un accès aux produits de base subventionnés, à des prix mondiaux faibles, ces politiques peuvent être avantageuses pour les importateurs nets de produits agricoles (en particulier les produits alimentaires) en Afrique. Ces avantages peuvent être importants dans les périodes d'urgence alimentaire et en termes d'amélioration de la sécurité alimentaire aux niveaux tant national qu'à celui des ménages. Ils peuvent également constituer des avantages à long terme pour des pays qui manquent clairement d'avantage comparatif dans la production subventionnée. Ainsi, une analyse attentive des incidences des subventions à l'exportation et du soutien interne est nécessaire pour arriver à des accords qui ne portent pas préjudice au bien-être des pays africains. Certaines contreparties peuvent être nécessaires, sur la base de l'avantage comparatif dont disposent la plupart des pays africains.

Obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)

L'élément le plus important des obstacles non-tarifaires pour les exportations africaines est peut-être, constitué par les obstacles techniques au commerce et les mesures SPS. Du fait que les mesures sont devenues de plus en plus complexes et qu'elles sont généralement élaborées avec peu d'implication des pays africains, elles imposent une contrainte majeure à la capacité de ces pays à garantir

(suite à la page 18)

Une décision de l'Organe d'appel sauve le SGP, ...du moins pour le moment

par Robert HOWSE*

Le 7 avril dernier, l'Organe d'appel de l'OMC a publié un rapport, qui a considérablement modifié une décision d'un groupe spécial qui aurait pu signifier la fin du Système généralisé des préférences (SGP) aux termes duquel les Membres sont autorisés à accorder un traitement plus favorable aux pays en développement.

En décembre dernier, un groupe spécial de règlement des différends à l'OMC avait décidé, par une majorité de 2 contre 1, que les pays développés devaient fournir des préférences SGP identiques à tous les pays en développement, avec quelques exceptions très limitées. Cette constatation reposait sur l'interprétation par la majorité du groupe spécial à la fois de l'obligation au titre de la nation la plus favorisée NPF dans l'article 1 du GATT et de la Clause d'habilitation, qui prévoit qu'un régime SGP peut opérer 'nonobstant' la clause NPF. Le cas avait trait à une contestation par l'Inde d'un programme de l'UE qui fournissait une marge supplémentaire de préférence (au-delà de celle accordée à tous les pays en développement) à des bénéficiaires ayant des problèmes de mise en application de mesures anti-drogues. Initialement, l'Inde avait également attaqué les préférences visant à rehausser la performance des droits environnementaux et des droits fondamentaux du travail dans les pays en développement. Du fait que les programmes SGP de l'UE et des Etats-Unis contiennent de nombreuses conditions et limitations en matière de traitement SGP, pour une large gamme de buts et de motivations, la décision du groupe spécial risquait de signifier la fin du SGP tel que nous le connaissons.

Il n'est donc pas surprenant que l'Organe d'appel ait considérablement modifié la décision du groupe spécial, même si à terme, il a constaté que l'objectif particulier du programme de préférences européen en faveur de pays luttant contre la culture et le trafic de drogues illicites violait la Clause d'habilitation. Une majeure partie de la décision de l'Organe d'appel traite de nombre des obscures questions structurelles et de procédure sur lesquels semblent s'être focalisée l'affaire en première instance. Ces paragraphes de la décision de l'Organe d'appel seront éventuellement analysés par des spécialistes du règlement de différends tels que moi-même, mais dans ce bref commentaire, je me concentrerai sur les constatations clés de l'Organe d'appel, du point de vue de l'avenir du SGP et de la légitimité des organes de règlement des différends.

Les principales sont les suivantes : (1) la constatation que la notion de SGP comme étant 'non-discriminatoire' telle qu'introduite dans la Clause d'habilitation à travers la référence à des instruments antérieurs, crée une condition juridique forte contraignante pour les pays bailleurs ; (2) l'annulation de la constatation du groupe spécial selon laquelle 'non-discriminatoire' s'entend comme 'identique' et la création d'un test complexe pour la 'non-discrimination', qui peut ou peut ne pas – selon la manière dont il est appliqué dans des cas futurs – donner aux bailleurs une marge

significative pour établir une distinction entre des pays en développement différents.

Mon propre point de vue sur la pratique est que les Etats bailleurs n'acceptaient jamais de voir que leur capacité à modifier ou à supprimer des préférences SGP soit soumise à une contrainte juridique 'forte'. Au plus, ils considéraient le terme 'non-discriminatoire' comme une norme juridique modérée, non contraignante. Cette question de seuil n'avait jamais été directement soulevée par l'UE dans ses argumentations écrites et n'avait été abordée que de manière détournée par deux tierces parties, à savoir les Etats-Unis et le Groupe andin (de manière moins détournée que les Etats-Unis, il faut le reconnaître).

Détermination du sens juridique de non-discriminatoire

L'Organe d'appel a au moins reconnu l'importance de la question. L'Organe l'a traitée en comparant le texte anglais, aux textes français et espagnol de la Clause d'habilitation et en observant que « le langage plus fort, plus obligatoire à la fois dans les textes français et espagnol accrédite notre point de vue selon lequel seul le traitement tarifaire préférentiel qui est 'généralisé, non réciproque et non discriminatoire' est couvert aux fins du paragraphe 2(a) de la Clause d'habilitation. » Toutefois, l'article 33 de la Convention de Vienne spécifie que l'interprétation d'un traité doit tenter de combler la différence entre des versions linguistiques apparemment différentes mais authentiques d'une disposition, en recourant à toutes les sources interprétatives des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne ; en fin de compte, ce qui doit être décisif en présence d'une ambiguïté, c'est le but et l'objet du traité. Je pense que l'Organe d'appel a fait une erreur en considérant la comparaison qu'il a faite entre le texte anglais et les textes français et espagnol de la Clause d'habilitation comme la *fin* plutôt que le *début* d'une enquête sur la nature de l'obligation de non-discrimination, qui entre autres, aurait eu à examiner la pratique étatique, le but et l'objet de la Clause d'habilitation.

Si l'approche adoptée par l'Organe d'appel était juridiquement incorrecte, elle était toutefois politiquement correcte. Quel que soit l'interprétation – large dans ce cas –, réfuter la force obligatoire du principe de non-discrimination de la Clause d'habilitation, dans une décision judiciaire explicite, serait une provocation pour les pays en développement à un moment très difficile dans l'histoire de leurs relations avec le système commercial multilatéral. Ceci est d'autant plus vrai que la structure des préférences liées à la lutte contre la drogue – où la Commission invente de toute pièce une liste de bénéficiaires du programme, en dehors de tout critère objectif – met en évidence la possibilité d'une conduite arbitraire des bailleurs vis-à-vis des bénéficiaires, d'où la nécessité d'une forme ou d'une autre de discipline juridique. Ceci dit, l'Organe d'appel aurait été en mesure de mieux concilier le droit et les politiques s'il avait au moins tenté d'étayer son point de vue sur la norme de non-discrimination à l'aide du type d'interprétation explicitement approuvé par la

* Robert HOWSE est professeur de droit Alene and Allen F. Smith à l'Université du Michigan, Ann Arbor, et rapporteur sur le droit de l'OMC pour l'American Law Institute.

Le cas Brésil - Etats-Unis sur le coton : Un exemple réussi de renforcement des capacités

par **Mário Ferreira PRESSER*** y **Luciana Togeiro de ALMEIDA ****

Le 26 avril dernier, le Rapport intérimaire du Groupe Spécial sur le coton à l'OMC a été distribué aux Parties. Le Groupe Spécial a considéré que les subventions accordées par les Etats-Unis étaient illégales. C'est la première fois qu'une politique agricole d'un pays industrialisé est condamnée par l'OMC ; ce qui ouvre une brèche pour une remise en question des subventions agricoles dans le Cycle de Doha. Ainsi, sur la base des conclusions préliminaires du Rapport Final qui sera publié à la mi-juin, le Brésil pourrait obtenir une des victoires les plus importantes dans l'histoire de l'OMC.

Ce litige démontre surtout la réussite d'un pays émergent dans le renforcement des capacités dans les négociations commerciales internationales. Depuis la fin de l'Uruguay Round, et d'une manière plus significative durant les cinq dernières années, le Brésil a intensifié, pour les négociations sur l'agriculture, un processus interne d'identification des défis et des faiblesses, ainsi que l'élaboration de propositions alternatives, basées sur les nécessités et sur les ressources locales. Les principaux points de ce processus ainsi que les arguments présentés par le Brésil, et en grande partie soutenus par les conclusions du Rapport intérimaire du Groupe Spécial, dont le contenu intégral reste réservé aux Parties, sont brièvement décrits ci-dessous. Finalement, certaines conséquences possibles de cette décision sur les négociations internationales seront explorées.

Renforcement des capacités dans les négociations commerciales internationales

Le renforcement des capacités est «un processus d'adaptation endogène qui part des capacités et des actifs existants» pour atteindre certains objectifs de développement économique. Il combine le développement des ressources humaines avec le renforcement des institutions et doit être mis en oeuvre simultanément aux niveaux individuel, institutionnel et sociétal. Quant au développement des ressources humaines, il convient de souligner que la carrière diplomatique au Brésil a été maintenue comme une carrière basée sur le mérite, capable d'attirer et de maintenir des fonctionnaires publics hautement qualifiés, choisis par un processus de sélection très compétitif. La forte concurrence du corps diplomatique brésilien garantit une continuité relative de la politique externe, dont le vecteur principal s'est focalisé pendant plusieurs décennies dans «le développement de l'espace national», adapté aux changements des conditions externes et des gouvernements successifs.

Depuis la conclusion de l'Uruguay Round, les objectifs généraux de la politique extérieure de promotion du développement du secteur agricole au Brésil se sont focalisés en priorité sur le maintien de l'ouverture de nouveaux marchés et le démantèlement des mécanismes internes des pays industrialisés qui dénaturent le commerce

agricole international, en créant une concurrence déloyale pour les produits brésiliens. Dans le Cycle de Doha, le thème agricole est devenu le sujet central des négociations, dans lesquelles le Brésil demande «une réduction significative des mesures d'appuis internes et sa dissociation avec les processus de production, en transformant les programmes subsistants, et ceci sans distorsions en termes commerciaux. Nous verrions également l'élimination totale des subventions à l'exportation et pensons obtenir une amélioration substantielle d'accès aux marchés, tant par la réduction des tarifs appliqués aux produits intéressants pour le Brésil, que pour l'élimination des barrières non tarifaires ».

Au Brésil, les exportations de produits agricoles ont été fondamentales pour créer un excédent commercial, équilibrer la balance commerciale et réduire, suite à la crise asiatique de 1997, la vulnérabilité vis-à-vis de l'étranger. L'agriculture a été un des deux seuls secteurs qui a augmenté sa compétitivité pendant la décennie quatre-vingt-dix. Toutefois, la conquête de marchés plus grands a été empêchée par les pratiques protectionnistes de la majorité des pays de l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement (OCDE). Les produits agricoles représentent aujourd'hui 42% des exportations brésiliennes. De même, ils génèrent des soldes de liquidités considérables, équivalents à plus de 85% des ventes.

Durant les dernières années, la participation des représentants du secteur agricole dans les négociations internationales a été plus remarquée. Dans le gouvernement actuel, deux responsables de ce secteur ont assumé des charges ministérielles dans les Ministères de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Approvisionnement (MAPA) et dans celui du Développement, de l'Industrie et du Commerce Extérieur (MDIC), où ils influencent de manière décisive les négociations internationales. Démonstration unique de l'importance accordée aux négociations internationales, sept associations patronales liées au commerce agricole ont fondé, durant l'année 2003, l'Institut d'Études de Commerce et de Négociations Internationales (ICONE), qui s'est transformé en principal centre privé générateur de connaissances.

Au cours du dernier mandat de Cardoso (1999-2002), le Brésil a commencé à dénoncer les effets négatifs des subventions américaines sur les prix internationaux du soja, du sucre, du coton et de la viande, subventions qui permettent aux Etats-Unis d'augmenter la production et les parts de marché sur les marchés internationaux, au détriment des produits brésiliens. En démantelant le protectionnisme, le Brésil augmenterait les ventes et la rentabilité des produits agricoles. Mais les Américains et les Européens ne paraissent disposés, ni dans le cadre multilatéral (OMC) ni le cadre régional (ALCA), à renoncer à leur politique de subventions. Suite à cette situation, le Brésil a décidé en 2002 d'intenter deux actions à l'OMC: une contre les subventions américaines au coton, et une autre contre les subventions européennes au sucre. Cette dernière attend encore une décision finale à l'OMC.

* Professeur et Coordinateur du Cours de Diplomatie Économique de l'Institut d'Économie de l'UNICAMP (Campinas, Sao Paulo, le Brésil), et **Professeur au Département d'Économie de la Faculté de Sciences et de Lettres de l'UNESP (Araraquara, Sao Paulo, le Brésil).

Conseil général de l'OMC : la réunion de mai aborde la question du cadre intégré tandis que celle de juin dessine les contours des pourparlers de juillet

Le conseil général n'a pas été en reste dans le vaste mouvement que connaît l'OMC depuis quelques semaines en vue de l'établissement d'un cadre définitif pour un accord en juillet. La promesse faite lors du Conseil général des 17 et 18 mai par le Président de tenir des réunions régulières avec les chefs de délégations à partir de début juin a été traduite en acte par la tenue d'une courte mais importante séance le 8 juin dernier.

Le cadre intégré au menu des discussions de mai

Le Conseil général de l'OMC s'est réuni les 17 et 18 mai derniers à Genève pour examiner, entre autres, les progrès réalisés dans les négociations dans le cadre du cycle de négociations de Doha. Tenue dans le sillage des discussions au niveau ministériel, en marge du Sommet de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) des 13 et 14 mai, à Paris, la réunion – à laquelle assistaient un certain nombre de responsables de haut rang des capitales – a souligné la nécessité de voir les engagements politiques mis en œuvre et traduits en propositions de textes concrètes à Genève. Les Membres visent à conclure un cadre intégré général pour les négociations d'ici fin juillet de cette année, craignant, s'ils ne sont pas en mesure de le faire, une perte d'impulsion due, entre autres, aux élections présidentielles américaines et à un changement de dirigeants à la Commission européenne.

En plus des discussions sur les progrès du cycle de négociations de Doha, les Membres ont entendu une présentation de la directrice générale par intérim du FMI, Anne Krueger, sur le Mécanisme d'intégration du commerce récemment lancé ; et un certain nombre de pays en développement ont réagi en s'interrogeant sur l'utilité qu'il pouvait avoir pour eux dans son état actuel. Cuba, fortement appuyé par la Chine, a critiqué des mesures récentes prises par les Etats-Unis pour durcir l'embargo contre l'Etat insulaire, en soutenant que ces mesures étaient incompatibles avec le droit de l'OMC.

Le directeur général souligne la nécessité de traduire l'impulsion politique en travaux à Genève

Le directeur général de l'OMC, Supachai Panitchpakdi, a fait rapport au Conseil général sur les événements récents, notamment sur la réunion tenue conjointement avec le Sommet de l'OCDE.) Supachai a noté, d'une manière générale, une tendance à la convergence sur le fond des questions clés et un nouveau sentiment de concentration et de détermination. Il a toutefois averti qu'il restait beaucoup à faire à Genève. Durant les semaines restantes d'ici fin juillet, il a demandé aux Membres de travailler de manière intense, sous la direction des présidents des groupes de négociation. Il a mis l'accent sur la nécessité de garantir la transparence durant cette phase des négociations, et a déclaré qu'il convoquerait de manière régulière des réunions informelles ouvertes à tous, en gardant cet objectif à l'esprit. Il a ajouté qu'il convoquerait également des réunions du Comité des négociations commerciales. Il a mis l'accent sur le fait que les résultats attendus en juillet devaient être perçus dans le contexte du processus à long terme et qu'il fallait certes mettre l'accent à présent sur la date butoir à venir, mais qu'il y avait des questions – telles que le calendrier et les critères – dont les Mem-

bres traiteraient ultérieurement au moment approprié. Il a conclu en déclarant que « Dans l'ensemble, nous avons une ouverture, mais elle est étroite et est en train de se refermer rapidement. Il est temps pour nous de passer à un mode coopératif de résolution des problèmes et de montrer au monde que Genève est en mesure d'apporter des résultats significatifs ».

Le président du Conseil général, Shotaro Oshima (Japon) a également prié instamment les délégués de s'appuyer sur l'impulsion politique récente et a déclaré que dans le processus menant à fin juillet, il continuerait de tenir des réunions avec les présidents et les délégations dans différentes configurations et qu'il projetait de tenir des réunions informelles des chefs de délégation de manière régulière, la première le 1^{er} juin. Concernant les thèmes de Singapour (investissement, concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges), il a noté un nouveau niveau de flexibilité et invité les Membres à réagir sur ce sujet.

Le président des négociations sur l'agriculture, Tim Groser (Nouvelle-Zélande) est intervenu pour déclarer que les Membres étaient sur le point d'élaborer un cadre sur l'agriculture. Il a mis l'accent sur le fait que le texte devait être rédigé à Genève et nulle part ailleurs ; que les contributions pouvaient venir de n'importe lesquels des textes antérieurement débattus ; que les négociations devaient démarrer immédiatement et non lors des sessions spéciales prévues du Comité de l'agriculture ; que le cadre ne comprendrait pas encore de chiffres ; et qu'un équilibre devait être trouvé entre les trois piliers agricoles (accès aux marchés, soutien interne et subventions des exportations).

Réactions des Membres

Un certain nombre de Membres sont intervenus en réponse aux présentations du directeur général et du président du Conseil général. Les Etats-Unis ont noté une entente accrue entre les Membres et ont appelé à une approche pragmatique à ce stade, en mettant l'accent sur le fait que le cadre de juillet devait être pris pour ce qu'il était – juste une première étape dans un processus plus long. Les Etats-Unis ont favorablement accueilli l'initiative récente de l'UE sur l'agriculture, par laquelle l'UE avait manifesté sa volonté d'éliminer les subventions des exportations et ont déclaré qu'ils étaient prêts à négocier les éléments de subventions de leur système de crédit à l'exportation et les éléments qui faussent les échanges dans leur programme d'aide alimentaire. L'UE a mis l'accent sur le fait que les Membres devaient à présent en venir à la négociation des détails après que les ministres ont provoqué l'impulsion politique pour faire avancer le Cycle de Doha. En ce qui concerne l'agriculture, l'UE a noté qu'un accord équilibré devait être trouvé entre tous les trois piliers et que les préoccupations autres que d'ordre commercial devaient être incluses dans cet équilibre. L'UE a également mis l'accent sur le fait que les Membres les plus faibles ne devaient être tenus de prendre que des engagements limités.

L'Inde a souligné qu'il restait à aplanir des divergences fondamentales entre les Membres, en particulier dans le domaine clé de l'agri-

(suite à la page 10)

Conseil général de l'OMC... (suite de la page 9)

culture. L'Inde a également noté qu'en raison des élections récentes et du changement de gouvernements dans ce pays, il y aurait certains retards dans ses positions. Le Brésil a favorablement accueilli la flexibilité récente dont l'UE et les Etats-Unis ont fait preuve et a proposé que les Membres travaillent ensemble pour arriver à une nouvelle formule pour l'accès aux marchés dans l'agriculture au lieu de voir le G-20 et le groupe de Cairns d'exportateurs de produits agricoles proposer leur propre formule alternative. L'Australie s'est fait l'écho de cet appel à la coopération, consécutif au rejet par le G-20 et le groupe de Cairns d'une approche qui avait la faveur des Etats-Unis et de l'UE. Le Japon a appuyé le lancement de négociations sur la facilitation des échanges et a préconisé que les trois thèmes de Singapour restants soient traités dans leurs groupes de travail respectifs à l'OMC. La Malaisie a remis en cause le statut des thèmes de Singapour en notant que si les Membres avançaient sur la facilitation des échanges, le sort réservé aux trois autres thèmes était peu précis. Le président Oshima a répondu que les trois thèmes ne faisaient pas partie de l'initiative prise comme un tout ou du Cycle de Doha, mais que rien n'empêchait les Membres de remettre les thèmes sur la table.

Le Mécanisme d'intégration du commerce controversé

Anne Krueger, directrice générale par intérim du FMI, a présenté le Mécanisme d'intégration du commerce récemment lancé qui, selon elle, était destiné à aider les pays en développement à s'adapter aux changements entraînés par le Cycle de Doha. Elle a noté que l'initiative était un exemple de la cohérence accrue entre l'OMC, la Banque mondiale et le FMI et qu'elle visait à d'aider les Membres à traiter des problèmes de balance des paiements.

Un certain nombre de pays en développement Membres, dont Maurice, le Bangladesh, la Jamaïque et la Colombie, ont réagi défavorablement au Mécanisme en notant, entre autres, que son orientation vers la balance des paiements était trop limitée. Les Etats-Unis, l'UE, le Japon et le Canada ont favorablement accueilli le Mécanisme.

La structure d'un accord-cadre dessinée en neuf points

La réunion du 8 juin a été l'occasion de passer en revue la structure et les éléments du cadre sur lequel les membres ont affiché leur volonté de parvenir à un accord en juillet. Le document d'une page soumis à la réunion contient neuf questions majeures sur lesquelles doivent porter les discussions de juillet. Ces points concernent les cadres sur l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, les aspects commerciaux du coton et les questions de développement. Le texte inclut aussi des sujets traités dans d'autres organes de négociation du cycle de Doha tels que les règles et les thèmes de Singapour, entre autres.

On n'a pas noté de réaction négative majeure par rapport aux propositions du Président mais certains membres ont jugé utile d'en clarifier certains aspects. L'Inde, appuyée par le groupe africain, a indiqué que les négociations sur les services méritent une plus grande importance dans le paquet d'éléments ficelé pour juillet. Au sujet des thèmes de Singapour, à la fois le groupe africain que les PMA ont souligné leur préoccupation sur le fait que le tout tend à faire croire que les négociations sur la facilitation des échanges devraient démarrer dès la reprise des travaux de l'OMC après la

pause estivale. Ces deux groupes ont rappelé leurs positions contenues dans la déclaration des PMA de Dakar et dans le « Consensus de Kigali » de l'Union africaine demandant la poursuite du travail de clarification avant de convenir des modalités sur la base d'un consensus explicite.

La prochaine réunion du Conseil général est fixée aux 27-28 juillet.

Le Comité du Développement de l'OMC cherche à redynamiser les discussions sur le Traitement Spécial et Différencié

La session spéciale (de négociation) du comité du commerce et du développement de l'OMC – chargé de réexaminer toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement – s'est réunie le 1 avril dernier, pour la première fois depuis la conférence ministérielle de Cancun de septembre 2003. Craignant l'écueil de voir les Membres camper sur des positions bien tranchées, le nouveau président (sud-africain) de l'Organe, Faizel Ismail, a fait porter les discussions essentiellement sur les questions de processus, notamment la voie à suivre et la structure des travaux futurs de l'Organe. Conscient de l'importance que revêt la redynamisation des discussions, les Membres ont convenu de la demande faite par le président d'entamer des consultations informelles visant à identifier les domaines de convergence et la manière de traiter le programme de travail en matière de traitement spécial et différencié. Dans le même ordre d'idées, un groupe de pays en développement et de pays moins avancés a mis en circulation une présentation le 5 avril dernier préconisant, entre autres, «une feuille de route claire avec des critères spécifiques pour remplir le mandat sur les questions en suspens relatives à la mise en œuvre et celles relatives au traitement spécial et différencié, avec un calendrier ».

Contexte

Après 18 mois de discussions retardées et de délais non respectés pour le réexamen de toutes les dispositions en matière de traitement spécial et différencié, « en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles », les Membres avaient avancé 24 recommandations possibles (sur 88 propositions présentées, pouvant être consultées sous le symbole TN/CTD à <http://www.docsonline.wto.org>) pour examen par les ministres à Cancun, en vue de « résultats rapides » – *early harvest*. Si, selon un grand nombre de délégations et d'observateurs des pays en développement, les propositions avaient une 'valeur économique douteuse', les discussions à Cancun avaient vu l'ajout de trois recommandations au train de propositions. Toutefois, la Conférence ministérielle s'étant soldée par un échec, l'ensemble des 27 recommandations avait été mis en veilleuse.

Faire avancer les discussions

Tout en réitérant le principe de base selon lequel toutes les 88 propositions spécifiques à des accords resteront sur la table, le président Ismail a noté que le débat actuel, qu'il a caractérisé de « polarisé » et de source de « perspectives divergentes » tant dans le fond que dans le processus, avait été peu productif. Il a appelé les Membres à se montrer plus flexibles et plus créatifs sur le point de décider, entre autres, ce qu'il fallait faire des recommandations en suspens, comment faire avancer le débat à un niveau plus productif

et comment répondre aux attentes du mandat de Doha. A la fin de la réunion, les Membres ont autorisé le président Ismael à mener des consultations informelles en vue de trouver une voie à suivre, en tenant compte des préoccupations clés de l'ensemble des Membres – notamment en traitant à la fois des propositions propres à des accords et des questions transversales plus larges (par exemple le principe et les objectifs du traitement spécial et différencié, la différenciation, le mécanisme de surveillance, etc.). S'il trouvait une base suffisante, le président convoquerait de nouveau une session formelle avant la fin de l'été.

Réactions

Les pays développés et les pays en développement Membres ont semblé réserver un accueil largement favorable à l'initiative, qu'ils ont qualifié de « sérieux coup de pouce » et « d'approche novatrice ». Les Etats-Unis et le Canada auraient, pour leur part, réitéré leur espoir d'enregistrer des résultats sur les 27 recommandations et de passer à des discussions plus larges et plus approfondies. Une autre source d'un grand pays développé a fait part de la volonté de sa délégation de travailler sur la procédure et à œuvrer en vue d'un résultat impliquant peut-être des ajustements sur les règles. La plupart des pays développés Membres ont également indiqué qu'ils considéraient le traitement spécial et différencié comme faisant partie d'un ensemble plus large, avec l'agriculture et l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, sur lesquels il faut arriver à des résultats avant la fin de l'été.

Tout en appuyant généralement les efforts du président, les Membres africains et le groupe des PMA ont réitéré leur conviction selon laquelle les 88 propositions spécifiques à des accords devaient être traitées en priorité, avant que les discussions ne passent à des questions transversales plus larges. En outre, certains ont estimé que la classification antérieurement employée pour les propositions (trois paniers : celles prêtes ou presque prêtes pour un accord ; celles déjà abordées dans un autre organe ; celles sur lesquelles il y avait le plus de divergences) ne devait plus s'appliquer. Contestant la nécessité d'adopter une quelconque des 27 recommandations, un délégué africain a déclaré qu'elles « n'étaient pas différentes des dispositions que les Membres essayaient de renforcer » et qu'elles faisaient donc peu pour que les promesses soient tenues sur le mandat de Doha. Une vive préoccupation soulevée a été le peu d'importance accordée apparemment à la chronologie du « marchandage » de Doha. Les mandats relatifs au traitement spécial et différencié et à d'autres « questions de mise en œuvre » en suspens (découlant des déséquilibres perçus dans les Accords du Cycle d'Uruguay) étaient deux des éléments majeurs du programme de travail convenu par les ministres, en 2001, à Doha, sur lesquels des résultats pouvaient être obtenus - et, on peut le dire, certaines des questions systémiques les plus importantes en ce qui concerne le développement. Comme l'a rappelé une présentation récente (TN/C/W/16, pouvant être consultée à : <http://docsonline.wto.org>), la plupart des pays en développement Membres estimaient qu'il n'y avait pas eu de « progrès en vue d'une résolution fructueuse [...] durant la période suivant Doha ».

Notant l'impasse résultant des efforts des Membres pour converger sur les 88 propositions existantes, une source dans les milieux de l'OMC a soutenu que la recherche de voies alternatives pour prendre en compte de manière significative les problèmes sous-jacents soulevés dans les 88 propositions pourrait être une manière effective d'avancer.

Le fond du débat

Le degré de polarisation dans le débat sur le traitement spécial et différencié est vaste. Le plupart des pays développés se préoccupent de questions d'éligibilité (notamment le « retrait progressif » de la flexibilité des pays une fois qu'elle n'est plus nécessaire), de garantie du respect des obligations et de l'intégration comme moyen de promouvoir le développement et de maintien d'un champ d'activité étroit pour l'OMC. Par contre, un grand nombre de pays en développement estiment que le traitement spécial et différencié doit être fourni sur une base non discriminatoire, qu'une flexibilité suffisante dans les règles doit être maintenue afin de déroger à certaines disciplines au nom du développement et que le champ d'action de l'OMC doit comprendre la prise en compte de questions de développement plus larges (telles que les contraintes de l'offre et les questions d'infrastructures).

En accord avec de telles perspectives, la plupart des pays développés ont soutenu que les principes et les objectifs plus larges du traitement spécial et différencié doivent être débattus en premier lieu, et qu'avant tout renforcement significatif du traitement spécial et différencié, il doit y avoir un mécanisme pour différencier les pays en développement (c'est-à-dire le Brésil et le Honduras ne devraient pas toujours recevoir les mêmes flexibilités). Tout en ayant quelques divergences sur la question de la différenciation entre pays en développement, ces pays ont néanmoins soutenu que le mandat est tout à fait spécifique dans ses instructions pour le réexamen de toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié et que ceci doit être fait avant que l'on ne passe à toute discussion plus large.

La prochaine réunion de la session spéciale du CCD est fixée au 19 juillet de cette année.

Pour un contexte général sur le traitement spécial et différencié avant Cancun, voir la Série de documents de synthèse de la Série de négociations de Doha, Vol. 2, N° 13, à : http://www.ictsd.org/pubs/dohabriefings/cancun_updates/V2_13_SD.pdf

Les pays en développement appellent à une « feuille de route » sur le traitement spécial et différencié et sur la mise en œuvre

Le 5 avril dernier, un groupe de pays en développement et de PMA a mis en circulation une présentation sur le programme de travail de Doha relatif au traitement spécial et différencié et aux questions en suspens liées à la mise en œuvre – le premier traitant des flexibilités spécifiques dans les règles pour les pays en développement et les dernières renvoyant à un groupe plus large de questions découlant des déséquilibres perçus dans les Accords du Cycle d'Uruguay. Voir documents OMC sous côte TN/C/W/16 ou WT/GC/W/528.

Les pays qui parrainent la présentation, notamment le Bangladesh (au nom du Groupe des PMA), l'Inde, l'Indonésie, Maurice (au nom du Groupe africain) et Trinidad et Tobago (au nom des Etats ACP – Afrique, Caraïbes, Pacifique) ont préconisé, entre autres, « une feuille de route claire avec des critères spécifiques pour remplir le mandat sur les questions de mise en œuvre en suspens et sur les questions relatives au traitement spécial et différencié, avec un calendrier [...] ». Selon la présentation, « pres-

(suite à la page 12)

Les pays en développement appellent à ... (suite de la page 11)

que aucun progrès » n'a été réalisé sur les questions après Doha. Ainsi, la présentation appelait à ce qu'elles soient prises en compte « en toute priorité ».

Les ministres avaient convenu, lors de la Conférence ministérielle de Doha, en 2001, qu'un rapport sur le mandat en matière de traitement spécial et différencié, avec des « recommandations claires en vue d'une décision », devait être achevé avant juillet 2002. Dix-huit mois et trois délais non respectés plus tard, les discussions sur le traitement spécial et différencié se poursuivent. Pour ce qui est des questions liées à la mise en œuvre, elles devaient être traitées selon deux axes : i) dans le cadre du mandat conféré pour les questions pour lesquelles un « mandat de négociation spécifique » était prévu dans la Déclaration de Doha elle-même ; et ii) « être traitées en priorité par les Organes de l'OMC pertinents ». Avant mi 2003, peu des questions relatives à la mise en œuvre devant être résolues après Doha avaient enregistré des progrès. En juillet de cette année, le Comité des négociations commerciales et son président, le directeur général de l'OMC, Supachai Panitchpakdi, se sont vus confier la tâche de trouver un moyen de sortir de cette impasse. A cet égard, Supachai a annoncé, le 17 juillet 2003, que les discussions sur des questions liées à la mise en œuvre reprendraient, certaines se poursuivant sous l'égide du Comité des négociations commerciales et d'autres étant renvoyées aux organes subsidiaires pour un travail technique supplémentaires.

Négociations sur les Services : les Membres trouvent les offres décevantes et de qualité peu satisfaisante

Le Conseil du commerce des services de l'OMC (CCS) a tenu, le 2 avril dernier, une session spéciale, marquant la fin de deux semaines de réunions des organes du Conseil des services. Lors de la réunion, les Membres ont généralement fait part de leur déception à propos des résultats de la phase actuelle de présentation d'offres et de demandes dans les négociations sur les services. Alors que les pays développés concentraient leurs critiques sur le faible nombre d'offres, la plupart des pays en développement mettaient l'accent sur le fait que les offres présentées étaient de qualité peu satisfaisante. En outre, durant la « semaine des services », les Membres ont examiné de nouvelles présentations relatives au traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement et aux services de logistique.

Les raisons de la lenteur de la phase de présentation de demandes et d'offres

Actuellement, seulement 42 pays ont présenté des offres en vue de la libéralisation de leurs secteurs des services. Selon des délégués à l'OMC, l'absence de progrès sur les services – autrefois qualifiés de « moteur du Cycle de négociations de Doha » - est due au fait que les Membres lient les services aux progrès dans les négociations agricoles (bloquées), aux tactiques de négociation, à des considérations politiques nationales et à un manque de capacité technique. Alors qu'aucun pays n'a jusqu'ici bloqué le processus de négociation sur les services, des exportateurs clés de produits agricoles tels que le Brésil, l'Afrique du Sud, les Philippines et l'Égypte n'ont pas encore présenté leurs offres initiales. Ces pays estiment que, même ainsi, les discussions sur les services sont plus avancées que les travaux dans d'autres domaines tels que l'accès aux

marchés pour les biens et pour les produits agricoles, où même les modalités de négociations n'ont pas été convenues, malgré plus de trois années de discussions.

Dans une déclaration, 18 pays en développement Membres ont indiqué collectivement que les négociations « ne montrent aucune amélioration réelle sur les engagements existants » pris par les pays développés au titre du mode 4 (mouvement des personnes physiques). Pour nombre de pays en développement et de pays les moins avancés (PMA), le mode 4 représente un des rares domaines qui tire des gains clairs de la libéralisation progressive dans le domaine des services. Le groupe de 18 pays en développement a également mis l'accent sur le fait que les offres dans le mode 4 étaient liées à la présence locale (mode 3) et a préconisé le « découplage » des offres du mode 4. Selon la présentation, l'approche « découplée » devrait être associée à l'élimination de la restriction en matière de durée, des conditions de pré-emploi, des tests sur les besoins économiques, des restrictions quantitatives en matière de visas, du traitement fiscal discriminatoire et de la reconnaissance des qualifications. Les pays ont souligné que dans leurs offres, certains pays développés n'avaient fait aucune ouverture dans le mode 4.

La voie à suivre

Pour ce qui est de la voie à suivre, certains Membres ont appuyé l'établissement d'une date limite spécifique pour la présentation des offres. Le président du CCS a proposé la tenue de ce que l'on appelle des « confessionals », ou des réunions avec des délégations particulières pour avoir une compréhension plus claire des positions et des flexibilités. Alors que certains Membres appuyaient cette approche, d'autres ont estimé qu'une date limite pourrait être une contrainte inutile pour le processus, et que les « confessionals » donneraient au président un rôle trop grand dans les discussions.

Renforcement du traitement spécial et différencié dans les négociations sur les services

Concernant les négociations sur les services, au nom d'un certain nombre de pays en développement, la délégation de la Colombie a présenté une proposition révisée sur la mise en œuvre du paragraphe 15 des lignes directrices et procédures concernant les négociations sur les services (TN/S/W/19, disponible sous peu à : <http://www.docsonline.wto.org>). Le paragraphe 15 des lignes directrices concernant les services porte sur des questions ayant trait aux pays en développement telles que leur participation accrue, le respect des politiques nationales et le traitement spécial et différencié dans les listes des Membres.

La présentation de la Colombie a mis l'accent sur la nécessité de critères spécifiques à cet égard, pour aider à l'évaluation des engagements dans le processus de présentation de demandes et d'offres et a préconisé le développement possible de modalités en vue d'une participation accrue des pays en développement dans le commerce des services. Pour le développement de critères, la proposition a identifié les secteurs et les modes dans lesquels les pays en développement avaient manifesté des intérêts spécifiques (services professionnels, services externalisés, tourisme et mode 4). La proposition a suggéré que les offres des pays développés soient analysées au cas par cas, pour permettre d'évaluer dans quelle mesure elles prennent effectivement en compte les préoccupations des pays en développement. Enfin, la proposition a préconisé la prévisibilité des engagements, à savoir la clarification de certai-

nes questions, en particulier dans le mode 4. Si certains pays développés ont fait part de leur réticence à se soumettre à un examen multilatéral, d'autres ont adopté une position positive en ce qui concerne la proposition.

Libéralisation des services de « logistique »

Toujours durant la dernière série de négociations sur les services, un certain nombre de Membres, notamment l'Australie, Hong Kong, la Chine, la Suisse, la Chine de Taipei et le Nicaragua ont exposé des idées en vue d'une libéralisation accrue du secteur de la logistique et d'autres services connexes : (http://www/dfat.gov.au/trade/negotiations/services/logistics_services_310304.pdf).

Leur présentation non officielle faisait valoir que la libéralisation accrue et la fourniture de services de logistique pourraient aider au développement des chaînes d'offre et de distribution des biens et d'autres services. Selon le groupe, la libéralisation serait un facteur déterminant de la compétitivité d'une économie au niveau mondial. La proposition contenait une liste de services de logistique de base notamment, les services auxiliaires au transport ; la manutention des containers et des cargaisons ; le stockage ; l'entreposage ; et les services des agences de transport. La proposition mentionnait également des services connexes tels que les services de courrier, de commerce de détail, de courtage et de location (d'aéronefs et de bateaux). Alors que les offres de nombreux Membres comprennent déjà certains de ces sous-secteurs, la proposition cherchait à identifier un groupe primaire d'activités, ce qui faciliterait le commerce international des biens et la fourniture de certains services.

La prochaine semaine des services doit démarrer le 23 juin, avec des sessions spéciales du CCS le 28 juin et le 2 juillet.

La chute des prix des produits de base au menu du Comité du Développement

Lors de la réunion du Comité du Commerce et du Développement (CCD) de l'OMC, le 11 mai dernier, les Membres se sont penchés sur la baisse des prix des produits de base et sur le paragraphe 51 du mandat de Doha (qui demande aux Membres d'examiner la manière dont le développement durable est reflété dans les négociations générales).

Présidée par l'ambassadeur Trevor Clarke (Barbade), la réunion a été dominée par des discussions sur la baisse des prix des produits de base, fondées sur la réunion antérieure du CCD, en février. Dans une présentation conjointe, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda ont fait une suggestion concernant l'affectation des travaux à l'OMC sur les questions relatives à la baisse des prix des produits de base (WT/COMTD/W/130). La présentation proposait que les travaux soient répartis entre la session spéciale (de négociation) du Comité de l'agriculture et le Groupe de négociation de l'accès aux marchés, le CCD étant chargé de surveiller les progrès sur la question dans les négociations.

Dans sa présentation (WT/COMTD/W/129), la Suisse considérait qu'il était essentiel que les Membres soient bien informés des facteurs techniques, économiques et commerciaux qui influent sur la baisse et la volatilité des prix des produits de base, pour permettre une analyse solide dans les négociations. La Suisse préférait des

discussions approfondies au sein du CCD, avec l'appui de contributions des diverses organisations internationales représentées à ces réunions. Selon les Suisses, le rôle du CCD était de sensibiliser davantage sur la baisse des prix des produits de base et de préparer le terrain pour permettre aux délégations de présenter des propositions concrètes lors des sessions de négociations, plutôt que de faire des recommandations concrètes aux organes de négociation.

Alors que la proposition du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie a suscité un large appui de la part des pays en développement, ainsi que des Etats-Unis, certains pays développés tels que le Japon, seraient en faveur de la proposition suisse.

Lors de la réunion, les Membres ont également appuyé une demande de statut d'observateur du Fond commun des produits de base (Common Fund for Commodities), une institution financière intergouvernementale.

Les pays en développement cherchent à mettre en application le paragraphe 51

Les discussions sur le para. 51 ont suscité des clivages entre des pays tels que le Kenya et l'Inde, qui recherchaient une mise en œuvre « fidèle » de la lettre du mandat de Doha, et certains pays développés. Un délégué d'un pays en développement a mis l'accent sur le fait que le mandat de Doha demandait au CCD d'identifier les aspects des négociations relatifs au développement durable et de débattre de ces aspects « ... afin d'aider à atteindre l'objectif visant à ce que le développement durable soit pris en compte d'une manière appropriée. » Le délégué a préconisé davantage que des débats académiques et des rapports de divers comités soumis au CCD et a déclaré que le Comité devait servir de mécanisme de contrôle pour garantir que les négociations menaient à un développement durable significatif.

De nombreux pays en développement se sont toutefois préoccupés du fait que tout pouvoir de faire des recommandations impliquerait l'octroi d'un mandat de négociation à la session régulière du CCD et ont souhaité maintenir les discussions sur un plan académique. Le Canada et les Etats-Unis auraient adopté une position plus en harmonie avec celle des pays en développement.

Sur une suggestion du président, des consultations informelles doivent avoir lieu d'ici peu à la fois sur la baisse des produits de base et sur le para. 51.

Les Maldives sollicitent un traitement spécial pour la gradation des PMA

Dans une présentation faite à la session du CCD (WT/COMTD/W/128), les Maldives ont soulevé une nouvelle question en demandant au CCD de recommander une série de mesures qui leur permettraient ainsi qu'à d'autres pays moins avancés (PMA) une transition en douceur dans le passage du statut de PMA à celui de pays en développement. Les Maldives ont attiré l'attention sur les coûts additionnels entraînés par l'ajout d'obligations aux fins de l'OMC à la suite de la gradation et sur la perte de préférences commerciales auxquels ce pays serait confronté. Certains Membres ont répondu en proposant que tout traitement préférentiel soit appliqué au cas par cas – dans ce cas aux Maldives, qui avaient demandé que la

(suite à la page 23)

SUCRE : les pays ACP soutiennent la position européenne dans le contentieux qui l'oppose au Brésil, à l'Australie et à la Thaïlande à l'OMC

Quatorze pays ACP*, Signataires du Protocole Sucre, parties tierces au contentieux sur le sucre à l'OMC se sont exprimés la voix de leur porte-parole, P. K. Jugnauth, Vice Premier Ministre et Ministre des Finances de L'Ile Maurice, lors de la première session de travail du Panel à la fin du mars dernier à Genève.

Pour rappel, les gouvernements du Brésil et de l'Australie avaient l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC, par des lettres datées du 27 septembre 2002, d'une plainte visant à réduire voire à supprimer les subventions européennes sur le sucre, et à annuler les préférences commerciales pour le sucre des pays ACP. Par la suite, la Thaïlande avait formulé la même demande.

Les pays ACP ont rappelé que leur participation à ce litige était motivée par leurs intérêts tant commerciaux que systémiques.

Sur le plan commercial, ils font remarquer que le Protocole Sucre fait partie intégrante du Régime Sucre de la CE et que s'attaquer à un des éléments de ce Régime, pourrait déstabiliser l'ensemble du système avec des conséquences désastreuses pour les pays ACP bénéficiaires. A titre d'exemples, pour la Guyane, 150.000 personnes d'une population totale de 750.000 dépendent de la filière sucre. Pour le Swaziland, la production sucrière représente 60% de la production agricole et 11 % du PNB. 93% des exportations agricoles de St. Kitts dépendent du sucre.

Sur le plan systémique, c'est la question de l'articulation entre Commerce et développement qui est reposée. Les pays ACP notent que les objectifs de l'Accord de Marrakech visent « au relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel... ». C'est donc en toute bonne foi et convaincus que leurs accords commerciaux préférentiels seraient mis en œuvre de façon stable et prévisible que les pays ACP se sont joints à l'OMC en 1995. Le régime préférentiel est alors au cœur de la tourmente. Son effritement remet en cause les garanties de la prise en compte des intérêts de ces pays dans le système commercial multilatéral. Après le contentieux «bananes» qui a dévasté l'économie de certaines îles des Caraïbes comme la Dominique, c'est aujourd'hui la filière «sucre» qui est menacée par de « grands producteurs agricoles dont le niveau d'efficience et de compétitivité ne pourra jamais être atteint par les petits pays ACP vulnérables. »

Si la plainte sur le sucre devait être défavorable à la CE, cela entraînerait des restrictions encore plus sévères imposées par l'OMC sur les exportations européennes de sucre, réduisant, dans le même temps, les restitutions à l'exportation d'un montant équivalent à celui des importations communautaires préférentielles de sucre en provenance des pays ACP. Cela n'entraînera pas forcément une révision à la baisse du quota ACP, mais pourrait forcer les Etats membres de l'UE à accélérer la réforme du secteur, avec à la clé,

l'abandon du soutien au prix au profit des paiements d'aides directes. Une telle réforme compromettrait directement les préférences commerciales accordées sur le sucre aux pays ACP, puisque Commission européenne estime qu'une baisse de 25 % du prix du sucre européen engendrerait pour les exportateurs ACP une perte de revenu d'environ 250 millions d'Euros par an.

Les pays ACP déplorent le « cynisme » des plaignants – Brésil, Australie, Thaïlande – qui ont reconnu que leur contentieux visait en réalité la totalité du régime sucrier européen ; ce qui confirme leurs craintes exprimées dès le début de la procédure liée à la compromission de tous les bénéfices qu'ils obtiennent de leurs exportations de sucre vers le marché communautaire. Ainsi, « les pays ACP avaient parfaitement raison quand ils n'accordaient aucun crédit aux pseudo assurances données par les plaignants à l'effet que leur action ne visait pas les acquis des ACP. »

Pour se prémunir, les pays ACP ont développé des arguments juridiques qui selon eux rendaient irrecevable la plainte de l'Australie, du Brésil et de la Thaïlande. Ils ont fortement soutenu la position défendue par la CE sur cette affaire.

Les pays ACP ont soumis une requête dans le but d'obtenir des droits de tierces parties élargies qui leur permettraient d'être plus présent dans le contentieux, « de participer activement à toutes les étapes ultérieures de ce processus et porte, en particulier, sur leur participation à la deuxième audition du Panel prévue pour Mai, ainsi qu'un droit de regard sur la seconde soumission des parties et la rédaction du rapport final. »

Sources : www.acpsec.org, Notes ICTSD

Négociations sur le Règlement des Différends : va t-on vers un Accord global sur le Mémoire d'Accord ?

La session spéciale (de négociation) de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC s'est réunie le 30 avril dernier pour étudier les progrès réalisés dans le réexamen du Mémoire d'Accord sur le règlement des différends. La réunion s'est penchée sur un ensemble de propositions à venir émanant d'un groupe de six pays dans le but de sauver les négociations. L'Argentine, le Brésil, le Canada, l'Inde, la Norvège et la Nouvelle-Zélande sont en train de travailler sur l'ensemble de propositions pour faciliter le consensus sur des questions telles que le pouvoir pour l'Organe d'appel de renvoyer un différend devant le groupe spécial (pouvoir de renvoi devant un groupe spécial) et les conflits de calendriers découlant des procédures de rétorsion (échelonnement). D'autres questions de l'ensemble comprennent des préoccupations des pays en développement telles que les coûts des litiges, la transparence, l'élargissement des droits des tierces parties et les procédures visant à déterminer la levée des sanctions autorisées par l'OMC. Le Mexique est en train de travailler avec le groupe mais n'apporte pas un appui total à l'ensemble de propositions.

* Les 14 pays ACP dont il est question ici sont : Barbade, Belize, Fiji, Guyane, Côte-d'Ivoire, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, St. Kitts & Nevis, Swaziland, Tanzanie, Trinité et Tobago

De Dakar à Kigali, les pays africains assouplissent leur discours et affirment leur volonté de relancer les négociations multilatérales

Plus de 78 Ministres du Commerce et hauts représentants des pays moins avancés se sont réunis à Dakar, du 4 au 5 mai 2004, dans le but de discuter des moyens de relancer les négociations commerciales dans l'impasse depuis l'échec de la cinquième conférence ministérielle de l'OMC à Cancun. Trois semaines plus tard, les Ministres du commerce des Etats Membres de l'Union Africaine (UA) se sont réunis à Kigali, au Rwanda les 27 et 28 Mai derniers. Ils ont dans la même veine souligné l'urgence de débloquent les négociations à l'OMC et considèrent le Conseil Général de juillet prochain comme l'étape cruciale devant mener à l'aboutissement du travail de Doha. Trente quatre des 49 PMA sont des pays d'Afrique, et la plupart des Membres de l'UA sont des pays en développement qui oeuvrent pour plus de flexibilité dans les négociations commerciales. Ce n'est donc pas un hasard si, globalement, ce sont les mêmes préoccupations qui reviennent.

Lors de ces deux rencontres, les discussions se sont focalisées principalement sur les sujets tels que l'Agriculture, l'initiative sur le coton, l'accès aux marchés des produits non agricoles, les questions de Singapour, les questions de développement, les services etc.

Ouvrant la réunion de Dakar, la Ministre du commerce du Sénégal a affirmé que celle-ci permettra aux PMA de faire des propositions concrètes, en tant que force de négociation, sur les sujets clé actuellement en discussion à l'OMC, en se basant sur la Déclaration de Dhaka pour les PMA et sur le texte de Derbez, retenu comme base de relance des négociations post-Cancun.

A sa suite, le Ministre tanzanien du Commerce, en sa qualité de porte parole du Groupe des PMA à Genève, s'est félicité de la tenue à Dakar de cette rencontre qui consolide l'alliance entre les PMA, notée depuis 2001 suite à la réunion de Zanzibar où ils avaient élaboré une plate-forme commune contre leur marginalisation dans le système commercial. Il est revenu sur la nécessité de lever les contraintes qui empêchent les pays africains de profiter réellement des opportunités du système commercial. A son avis, le cas du coton est l'exemple le plus édifiant des injustices vécues par les PMA face aux maintiens des subventions et des mesures de soutien internes de certains pays développés, dont les effets de distorsions ne sont plus à démontrer. A Kigali aussi, cette question a été abordée. Le consensus demeure sur la substance de la demande des pays africains producteurs de coton. Aussi bien les PMA que les Membres de l'UA continuent de se focaliser sur les deux points essentiels : l'élimination totale des subventions à l'exportation sur une période de trois ans, ainsi que celle des soutiens internes liés à la production sur quatre ans, le tout à partir du 1er janvier 2005 ; et la mise en place d'un Fonds de soutien à la filière Coton. En plus, l'accent est mis sur la mise en œuvre des décisions de la rencontre de Cotonou des 23 et 24 Mai derniers, notamment les aspects liés aux développements, sans oublier que l'essence de la question restant liée au commerce, une solution devrait aussi être trouvée à l'OMC.

L'agriculture en vedette ...

Pour une réunion destinée à offrir aux PMA une occasion de passer en revue leurs positions Pré-Cancun, de faire le bilan des pourpar-

lers commerciaux depuis l'échec de Cancun et de convenir, s'il y a lieu, de nouvelles propositions pour contribuer à la relance des négociations, en toute souveraineté, la réunion de Dakar a, du fait de la présence et de la place du négociateur européen Pascal Lamy, tourné à un dialogue entre l'UE et les PMA. Même si, comme à son habitude, Lamy n'a occupé les devants de la scène des PMA qu'au premier jour de la réunion, cela a suffi à mettre le ver dans le fruit pour le reste des discussions et à influencer, peut-être à leur insu, les positions des ministres réunis à Dakar.

C'est assurément dans le volet agricole que les propositions du Commissaire européen ont le plus retenu l'attention. Il a ainsi rappelé qu'en ce qui concerne les subventions à l'exportation, une proposition substantielle a été faite par l'Union Européenne en vue d'éliminer les subventions à l'exportation sur une liste de produits d'intérêt pour les pays en développement. L'UE a-t-il affirmé est même prête à aller beaucoup plus loin en mettant sur la table l'ensemble des subventions à l'exportation, à condition que les autres membres de l'OMC en fassent autant. Sur le soutien interne, l'Union est disposée à réduire fortement ses soutiens, à condition d'être suivi notamment par les Etats Unis. Le même état d'esprit sous-tend aussi les positions de l'UE sur l'accès aux marchés, où Lamy a rappelé la mise en place depuis 2001 de l'initiative « Tout sauf les armes » qui permet un accès illimité sans aucune restriction quantitative, ni droits de douanes aux produits en provenance des PMA, à l'exception des armes.

« Si j'étais vous, je prendrais le train qui est parti plutôt que celui resté à quai ». Telle est la formule anecdotique, mais, révélatrice que Lamy a choisie pour donner ses précieux « Conseils » au Ministres des PMA sur le dossier coton. D'après lui, les PMA, les promoteurs de l'initiative sectorielle sur le coton en particulier, gagneraient à concentrer leurs efforts sur l'agriculture, où le coton ne serait qu'un élément parmi d'autres, afin de profiter des avancées sur ce dossier qui « bouge ». Cet étonnant conseil a d'ailleurs amené un des experts des PMA à se demander si Pascal Lamy parle des mêmes négociations agricoles que celles qui ont cours à l'OMC lorsqu'il postule que les choses bougent dans ce domaine. Selon cette source, bien au fait des négociations, il n'existe à ce jour aucun progrès sérieux sur les négociations sur l'agriculture qui pourrait décriper les pourparlers. Et ce n'est certainement pas la proposition, encore au conditionnel, de l'Union européenne de supprimer ses subventions à l'exportation qui pourrait donner le déclic.

Accordant à la question agricole une place importante à Kigali, les pays africains ont pour leur part fait du traitement spécial et différencié leur maître-mot. S'ils veulent relancer les négociations commerciales, ils insistent beaucoup sur la vulnérabilité de leur économie et la nécessité de dispositions spécifiques les concernant. Ainsi, les modalités des négociations sur l'agriculture doivent tenir pleinement compte des besoins en matière de développement et des préoccupations de l'Afrique, en y incluant des mesures de traitement spécial et différencié appropriées comme le stipule l'article 9.4 de l'Accord sur l'Agriculture. Ces négociations de-

(suite à la page 16)

De Dakar à Kigali... (suite de la page 15)

vraient alors aménager un espace politique qui permettrait aux pays africains de poursuivre leurs politiques agricoles qui répondent à leurs objectifs de développement, à leurs stratégies de réduction de la pauvreté, à leurs préoccupations en matière de sécurité alimentaire et de moyens de subsistance. Les ministres africains disent aussi leur préoccupations, dans le domaine de l'accès aux marchés, sur de la formule mixte telle qu'énoncée dans le texte de Derbez. Ils préconisent que la formule de réduction tarifaire qui sera agréée devrait tenir pleinement compte des besoins et préoccupations des pays africains en matière de développement. Faisant ressortir une vieille revendication, l'accent a été aussi mis sur le problème de la permutation entre les boîtes distinguant les aides et subventions versées par les Etats à leur agriculteurs. Il est ainsi demandé aux Membres de l'OMC de mettre en place un mécanisme permanent faisant partie du Cadre Global pour empêcher les transferts de subventions entre les catégories au détriment des agriculteurs des pays du sud.

Compromis et flexibilité : les maître-mots de la démarche des pays africains

Tout comme les autres participants, le Directeur général de l'OMC, a souhaité que la déclaration de Dakar reflète les priorités des PMA, tout en les invitant à faire preuve de souplesse sur leur position afin de contribuer à la relance des négociations. Une souplesse poussée peut être trop loin selon certains observateurs, qui a amené les PMA à adopter le texte de Derbez comme base de relance des négociations et à lâcher du lest sur les thèmes de Singapour. Au lieu d'insister sur un strict parallélisme entre les efforts faits par les PMA et ceux des autres, les Ministres ont pris Lamy et d'autres au mot et se sont « déshabillés » les premiers – pour reprendre le reproche fait à Lamy par le ministre français de l'agriculture-.

«Les choses sont en train de se débloquer», a estimé Alain Raharijaoua, expert et conseiller du ministre du Commerce de Madagascar. Les PMA ont décidé d'être plus flexibles, d'agir avec plus de souplesse en réponse aux efforts consentis par l'Union européenne et les Etats-Unis. De plus, «nous sommes presque à la fin du programme de Doha et on a encore rien fait». Et d'ajouter: «On a vu que l'UE et les Etats-Unis sont fait des concessions, à nous, PMA et membres du G 90 de faire des efforts.» Une chose est sûre, c'est que «maintenant on va pouvoir avancer, ce que l'on ne pouvait pas dire il y a encore deux mois».

C'est dans le domaine des thèmes de Singapour que la flexibilité des PMA se manifeste le plus clairement. En décidant d'aborder la facilitation des échanges, les PMA assouplissent une position farouchement défendue avant et à Cancun qui consistait à refuser l'ouverture des négociations sur l'ensemble des quatre thèmes de Singapour (voir article sur les thèmes de Singapour). Une position qu'ils avaient partagée avec les pays de l'Union africaine et les pays ACP dans le cadre du G-90. Bien que confirmant cette concession de taille, le Consensus de Kigali tient à rappeler les inquiétudes africaines à l'origine de leur appréhension sur les thèmes de Singapour. Ils se disent préoccupés par leurs conséquences potentiellement graves sur leurs économies ; et bien que disposés à s'engager sur l'élaboration d'un programme de travail plus focalisé et précis au sujet de la question de la facilitation des échanges, ils continuent de poser comme condition la clarification d'un certain nombre de questions par consensus explicite, avant de convenir

des modalités de négociations. Il s'agit notamment de la nécessité d'éliminer les contraintes liées aux ressources et à la capacité des pays en développement, du coût de la mise en œuvre des nouvelles règles, de la question de savoir comment et qui va assumer le coût. Il est également nécessaire d'avoir des éclaircissements sur la validité d'application du mécanisme de règlement des différends et si les nouvelles règles sont contraignantes ou pas.

Le traitement Spécial et Différencié comme fil conducteur de la rencontre de Kigali

De par sa transversalité, c'est le thème qui est le plus revenu dans les discussions à Kigali. En plus de préoccupations spécifiques qui lui sont liées, des dispositions qui ont été prises dans les autres domaines de négociation l'invoquent régulièrement pour mieux assurer l'intégration des pays africains dans le système commercial. Les ministres s'inquiètent de l'absence de progrès tangibles sur cette question et du respect du mandat de Doha. Ils aimeraient que toutes les questions relatives aux dispositions du traitement spécial et différencié, qui doivent être rendues plus précises, efficaces et opérationnelles, se déroulent en session extraordinaire du Comité sur le commerce et le Développement.

Par ailleurs, sur les problèmes d'accès aux marchés pour les produits non agricoles, les propositions contenues dans le texte de Derbez constituent des sources de préoccupation sérieuses, en ce qu'elles sont en contradiction avec le principe de la réciprocité moins que totale, tel qu'énoncé dans la déclaration de Doha. Pour éviter ou amoindrir les risques liés à la crise de désindustrialisation, il doit être tenu constamment en compte les besoins de flexibilité des pays africains par l'application d'un traitement spécial et différencié quelque soit la formule qui sera adoptée à l'OMC. En définitive, le cadre qui doit être adopté doit être tel que les barrières non tarifaires ne réduiront pas à néant les opportunités d'accès aux marchés pour les exportations africaines.

De même, dans le domaine des services, les participants à la rencontre se désolent qu'aucun pays africain n'a soumis d'offres durant la phase actuelle des négociation. Ils optent pour le respect du principe de libéralisation progressive tel qu'énoncé dans l'AGCS et préconisent une place plus prépondérante pour les secteurs et les modes d'exportations qui intéressent africains, en particulier la question de la libre circulation des personnes (mode 4).

Tout en appelant à l'organisation d'une réunion internationale, dans les meilleurs délais, regroupant les PMA et l'ensemble des partenaires au développement, en vue de la mise en place d'un dispositif efficace de suivi de la mise en œuvre des programmes du Cadre Intégré, les pays africains réunis à Kigali réaffirment aussi la requête faite depuis longtemps par l'Union Africaine pour l'obtention de statut d'observateur permanent, compte tenu de son mandat en matière de politique commerciale. Cette requête devrait être traitée d'une manière prioritaire par l'adoption d'une décision urgente du Conseil général de l'OMC.

Agriculture : un vaste mouvement qui pourrait laisser... (suite de la page 2)

avant la réunion de Cancun et s'est par la suite frayée un chemin dans les différents projets de textes cadres. Pourtant, des pays Membres du G-20 tels que l'Inde, lui reprochent d'être discriminatoire à l'égard des pays en développement qui - en raison de

leurs profils tarifaires spécifiques - auraient à consentir des réductions générales plus larges que leurs homologues des pays développés.

Ils estiment également que la formule proposée par les Américains et les Européens permettait à ces derniers de continuer à protéger certains secteurs comme le lait ou le sucre. « Cette formule, c'est un véritable permis de tuer. Le G20 dans son ensemble n'en veut pas », a déclaré le ministre brésilien des Affaires étrangères, Celso Amorim.

Ainsi mis devant une vraie « obligation de négocier » pour « prendre toute sa part dans cette relance des négociations » comme le souligne le représentant américain Zoellick, le G-20 a fini par faire une proposition sur l'accès au marché en date du 28 mai. Cette proposition ne s'appuie pas sur une formule spécifique pour réduire les tarifs. Elle s'appuie sur un certain nombre de principes qui s'articulent autour de l'idée d'une réduction des droits de douane agricoles, consistant à appliquer une baisse plus forte aux tarifs douaniers les plus élevés. Outre ce principe de progressivité, les éléments essentiels de la proposition du G-20 sont la neutralité qui signifie que la formule ne doit pas être décentrée contre les structures tarifaires de certains Membres ; la flexibilité qui postule que les spécificités des uns et des autres soient tenues en compte pour garantir l'équilibre ; et la proportionnalité qui suppose que la réciprocité joue entre pays développés et pays en développement, dans la souplesse qui a guidé les négociations d'Uruguay.

La proposition a l'effet de maintenir intact le climat général de confiance qui règne actuellement autour des négociations même si les commentaires préliminaires la considèrent comme trop vague. C'est en tout cas l'avis de la porte-parole du commissaire européen pour le Commerce Pascal Lamy. Arancha Gonzalez déclare que la proposition est « un pas constructif qui va permettre d'avoir une discussion approfondie cette semaine à Genève ». Nous saluons la clarté du texte et la reconnaissance par le G20 de deux éléments importants pour nous, la sécurité alimentaire et le développement rural », a-t-elle ajouté.

Sur le fond, les USA et l'UE considèrent que la proposition du G-20 manque d'ambition et de spécificité ; ce qui fait qu'on peut se demander si elle est en mesure de jeter les bases d'un Accord Cadre en juillet. Les Membres du G-20, quant à eux, ont présenté leur projet comme une tentative d'aboutir à un compromis entre ses membres et les USA et l'UE, pour pouvoir atteindre les objectifs du mandat de Doha. Certains observateurs considèrent qu'en fin de compte, on s'acheminerait vers un compromis basé sur des principes, qui n'aurait pas l'allure de l'Accord-Cadre tant souhaité, mais qui serait dans la direction des prescriptions du mandat de Doha.

Il est à noter enfin que l'une des reproches faits par l'UE au G-20 est de ne pas admettre l'octroi de préférences discriminatoires à des pays en développement moins lotis que d'autres PVD comme l'Inde et le Brésil. Le texte du G-20 ne prévoit pas de flexibilité pour les pays en développement pauvres.

Le G10 et le G33 entrent dans la danse, le G20 tempère

La proposition récente du G20 sur l'accès aux marchés n'a pas laissé les membres indifférents. Si l'UE et les Etats-Unis ont mon-

tré une certaine disposition à accepter la proposition de baisse progressive des droits de douane du G20, sous réserve qu'elle s'accompagne d'un statut spécial pour les « produits sensibles », le G10, quant à lui, a fait part de ses vives préoccupations lors de la semaine agricole du 2 au 4 juin à travers une proposition informelle recouvrant tous les trois piliers de l'AsA. Les réactions les plus fortes du G10 portent sur « plusieurs éléments » de la proposition du G20 sur l'accès aux marchés, notamment la proposition du G20 sur le plafonnement des tarifs et celle sur l'exigence d'un engagement ferme des pays développés à ouvrir effectivement leurs marchés aux produits dits sensibles, à travers une combinaison de coupes et de contingents tarifaires. Une proposition qui d'après le G10 ne prend pas en compte leurs préoccupations autres que d'ordre commercial. Le Japon, un des membres du G10, a fait valoir qu'elle n'est prête à envisager aucune autre méthodologie en matière de réduction tarifaire que la formule harmonisée mise en avant en août 2003 par les Etats-Unis et l'Union européenne. Cette formule, selon le Japon serait plus apte à protéger certains produits sensibles de coupes trop radicales.

Pour sa part, le G33, qui regroupe des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires a fait une soumission informelle sur la question de l'accès aux marchés. C'est l'Indonésie, au nom du groupe, qui a présenté une liste de critères généraux devant servir à encadrer les futures réductions tarifaires. Cette liste serait proche de celle du G20. Le G33 a cependant indiqué qu'il n'est pas prêt à accepter de nouveaux engagements des pays en développement en ce qui concerne les contingents tarifaires et a fortement insisté sur l'idée que les pays en développement devraient être autorisés à désigner eux-mêmes leurs « produits spéciaux » (PS) et à leur appliquer automatiquement le Mécanisme de sauvegarde spécial (MSS) qui devrait être mis en place pour les pays en développement.

Sources : Notes ICTSD, Commission européenne, OCDE, AFP

Perspectives pour l'Accord de libre-échange... (suite de la page 4)

plutôt qu'avec la SADC. Il semblerait que la décision de l'Amérique de négocier avec la SACU avait été influencée par le fait que cette dernière était une union douanière : il serait plus difficile de négocier un accord de libre-échange avec la SADC, un groupement régional assez incohérent et non encore pleinement intégré. En outre, si l'expérience de l'Accord de libre-échange de l'Amérique centrale sert de guide, d'autres pays de la région se retrouveront probablement « arrimés » à l'accord de libre-échange Etats-Unis/SACU de la même manière que la République dominicaine a été intégrée dans l'accord de libre-échange Etats-Unis/Amérique centrale.

Lié à cela, il y a le quatrième défi qui est de voir comment traiter de la perte potentielle de recettes découlant de la proposition d'accord de libre-échange. La Banque de Namibie a prédit une baisse de 35% des recettes publiques (consécutives aux accords de libre-échange en général) sur une période de 12 ans, ce qui fait de la diversification des sources de recettes une priorité majeure. La solution de ce problème repose peut-être en partie sur la diversification des sources de recettes vers l'impôt indirect, et en partie sur le volet développement de la formule de partage des recettes. En

(suite à la page 18)

Perspectives pour l'Accord de libre-échange... (suite de la page 17)

outre, il faudrait prendre en considération les effets de contrepoids de la hausse des échanges découlant de l'accord de libre-échange.

Le cinquième défi concerne la relation entre la libéralisation des échanges et le développement. L'expérience mexicaine a montré que bien qu'elle crée des conditions propices à la croissance, la libéralisation n'est pas une panacée pour les problèmes de développement. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a joué un rôle crucial dans la consolidation des réformes lancées par le Mexique au début des années 90. Toutefois, des commentateurs tels que Joseph Stiglitz ont soutenu que l'essor économique du Mexique dans les années 90 n'était pas viable dans la mesure où il occultait de graves faiblesses sous-jacentes : un système éducatif faible avec un investissement restreint dans la technologie, une assiette fiscale faible, des dépenses insuffisantes en matière de recherche et développement, des coûts de l'énergie élevés et une corruption systémique. Ils ont également souligné l'ALENA avait certes rehaussé la capacité du Mexique à fournir des pièces détachées à faible coût aux entreprises de fabrication américaines, mais que l'accord n'avait pas été en mesure de transformer le pays en une économie productive indépendante.⁶

Le sixième défi concerne les futures élections américaines et leur incidence probable sur l'impératif d'élargir 'l'autorité en matière de promotion des échanges'. En supposant que les négociations du Cycle de Doha puissent être conclues de manière fructueuse cette année (un scénario très peu probable), le président dispose actuellement de toute l'autorité requise pour s'engager dans des accords commerciaux et pour soumettre au Congrès la législation de mise en œuvre d'ici le 1 juin 2005, date fixée pour l'expiration de l'autorité. Toutefois, si les négociations du Cycle de Doha ne peuvent pas être conclues cette année (un scénario très probable), le président peut demander une prorogation de deux ans de l'autorité en présentant au Congrès, d'ici mars 2005, un rapport exposant ce qui avait été réalisé dans le cadre de l'autorité actuelle en matière de promotion du commerce et en expliquant clairement les raisons pour lesquelles il souhaite une prorogation de deux ans.

Plus généralement, il y a des questions majeures concernant le point de savoir dans quelle mesure la prolifération d'accords de libre-échange peut être conciliée avec l'agenda de libéralisation multilatérale dans le contexte de l'OMC. Les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux sont critiqués pour leur propension à fragmenter le système commercial global. De manière plus significative, ils n'ont pas été en mesure de traiter de la question la plus litigieuse et la plus pressante à l'OMC : celle de la libéralisation des échanges agricoles.⁷

En conclusion, un regard différent sur la dynamique qui sous-tend ces négociations est fourni par Stratfor, un cabinet conseil américain basé en Virginie. Le cabinet soutient une ligne géopolitique. Selon son point de vue, l'Australie était prête à sacrifier son industrie sucrière puissante et à faire aux Etats-Unis des concessions

majeures en matière d'accès aux marchés en raison de sa dépendance géopolitique vis-à-vis du parapluie sécuritaire assuré par Washington en Asie de l'est.⁸ Par contre, le Brésil adopte une ligne dure dans ses négociations avec les Etats-Unis dans l'Accord de libre-échange des Amériques. Et le Brésil occupe un espace géopolitique beaucoup plus indépendant que l'Australie. Ainsi, en dernière analyse, quelle sera l'importance des relations politiques bilatérales de l'Afrique du sud avec les Etats-Unis ? C'est ce qui reste à voir.

Subventions, Obstacles Techniques au Commerce... (suite de la page 6)

que leurs produits d'exportation répondent aux prescriptions. Ceci est rendu encore plus complexe par le fait que de nouvelles normes techniques et mesures SPS sont fréquemment introduites par les pays développés sur la base de leurs propres évaluations des risques qui sont plus élevées ou plus strictes que celles reconnues par les organisations internationales appropriées d'établissement des normes. Ainsi, la notification annuelle de nouvelles normes techniques au GATT/OMC s'est accrue régulièrement, celles-ci passant de moins de 25 au début des années 80 à bien plus de 400 en 1999.

La performance de la croissance des produits agricoles transformés en Afrique et du secteur alimentaire et le dynamisme apparent des exportations africaines est confronté à des menaces importantes découlant des obstacles techniques au commerce et des mesures SPS imposés par les pays importateurs de l'OCDE. De nombreux pays africains se heurtent à des difficultés considérables pour répondre à ces menaces et ceci restreint la croissance de leurs secteurs des produits alimentaires et agricoles transformés. Ainsi, des études de cas pays montrent que les mesures SPS de l'UE et des Etats-Unis restreignent les exportations de crevettes du Nigeria, de poisson frais et de produits du poisson du Kenya, du Mozambique, de l'Ouganda et de la Tanzanie, ainsi que les exportations de poisson et de crevette frais et congelés du Ghana. Les éléments de preuve continuent de s'accumuler pour ce qui est de l'importance des mesures SPS et de leur incidence sur l'exportation de produits agricoles transformés d'Afrique. Il s'agit des suivants :

- (i) Au cours de la période 1996-1999, plus de 50% du potentiel d'exportation vers l'UE, de poisson, de viande, de fruits et de légumes, frais et transformés, par des pays à faible revenu (y compris des pays africains) a été « entravé » par l'incapacité de ces pays à se conformer aux prescriptions SPS.
- (ii) La liste américaine de retenue des importations pour 1996-97 montre que la majeure partie des retenues ou des rejets de produits en provenance de l'Afrique étaient liés à des contaminants microbiologiques et à des impuretés plutôt qu'à des considérations strictement techniques.
- (iii) En janvier 1998, l'UE a interdit l'importation de poisson frais et de produits halieutiques du Kenya, de l'Ouganda, de la Tanzanie et du Mozambique pour protéger les consommateurs européens contre le risque de choléra ce qui, selon l'UE, ne pouvait être garanti par les mesures SPS de ces pays.
- (iv) Au Ghana, sur les 38 entreprises de pêche et de transformation des produits halieutiques enregistrées pour l'exporta-

⁶ Stiglitz, J.E., 'The broken promise of NAFTA' *The New York Times*, 6 janvier 2004; voir également 'Free trade on trial', *The Economist*, 3-9 janvier 2004.

⁷ Bhagwati J., « Don't Cry for Cancun » *Foreign Affairs*, janvier/février 2004, p. 62-63.

⁸ The Stratfor Weekly, « The Geopolitics of Alliance », 6 février 2004.

tion générale, seulement 6 ont été approuvées pour l'exportation vers l'UE et certaines de celles-ci devaient améliorer leurs structures pour un coût de 5.000 dollars par bateau.

- (v) Il a été estimé que la mise en œuvre des nouvelles normes européennes en matière d'aflatoxine pourraient réduire les exportations africaines de céréales, de noix séchées et de fruits vers l'Europe de 64%, soit de 670 millions de dollars par an.
- (vi) L'inspection rigoureuse les fleurs et les produits horticoles frais en matière d'organismes non locaux et de niveaux résiduels minimaux, proposée par l'UE, affectera de manière substantielle les exportations africaines, en particulier du Kenya et du Zimbabwe et de nombreux autres pays qui souhaiteraient s'orienter vers les exportations non traditionnelles.

En résumé, plusieurs études, indiquent que de nombreux pays africains sont affectés de manière disproportionnée par les mesures SPS pour de nombreuses raisons. Il s'agit en autres du fait que la mise en conformité par les pays africains nécessite souvent un haut niveau de perfectionnement dans les tests et les contrôles que ces pays peuvent ne pas être en mesure de mettre en œuvre. Les coûts importants d'accès ou de mise en conformité que cela entraîne tendent à freiner les exportations des petites entreprises qui constituent la majorité des producteurs africains pour l'exportation. De plus, ces exportateurs sont souvent lents à acquérir l'information sur les nouvelles mesures SPS pertinentes imposées par les importateurs.

Pour être en mesure de garantir que leurs produits répondent aux prescriptions imposées par les normes techniques et les mesures SPS dans leurs principaux marchés d'exportation, les pays africains doivent faire des investissements substantiels dans la reconception des produits, l'évaluation de la conformité et la mise en place d'un système de gestion pour surveiller la mise en conformité et le contrôle de qualité. Les coûts entraînés tendent à être assez élevés dans le cas des pays africains car leurs produits d'exportation doivent se conformer à des normes non seulement différentes mais généralement plus élevées et plus strictes que celles de leurs marchés locaux. Ceci peut expliquer pourquoi les responsables du commerce dans les pays africains perçoivent les normes techniques et les mesures SPS comme une contrainte plus forte sur leur capacité exporter à leurs produits vers les pays développés que les obstacles tarifaires et d'autres restrictions quantitatives.

Conclusion

La part des produits de base africains dans le total des produits de base et dans le total des exportations mondiales de marchandises a chuté de manière régulière dans le temps depuis les années 90 et l'Afrique a donc tiré peu de profit de la libéralisation des échanges. Le problème découle de la forte dépendance de l'Afrique vis-à-vis des produits de base pour ses recettes d'exportation ainsi que de la perte continue de part de marché d'exportation pour le continent. Alors que la faible performance de l'Afrique peut être imputée au problème de l'offre et à d'autres facteurs de gestion des marchés, il y a de bonnes raisons de penser que les politiques commerciales, en particulier dans les pays de l'OCDE, ont eu pour effet d'évincer les exportateurs africains, même pour des produits pour lesquels leurs coûts de production sont bas.

Ce sont-là des problèmes commerciaux significatifs associés à la forte dépendance de l'Afrique vis-à-vis des exportations de produits de base qui n'ont pas bénéficié d'une attention suffisante dans le système commercial multilatéral. Le programme de travail de Doha a une portée beaucoup plus large, notamment le mandat de réduire les obstacles non-tarifaires, en particulier sur les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays à faible revenu ; et une réduction substantielle du soutien interne aux produits agricoles et l'élimination des subventions à l'exportation. La réalisation de ces objectifs de négociation devrait améliorer de manière substantielle les perspectives de l'Afrique en matière d'exportation de produits de base. Toutefois, l'incidence négative des obstacles techniques au commerce et des mesures SPS, ainsi que les structures de marché non compétitives ne semblent pas avoir attiré un mécanisme de réaction aussi clair dans le programme de travail de Doha. Du fait que l'Afrique est la région la plus gravement affectée par ces problèmes commerciaux et par la forte dépendance vis-à-vis des produits de base, les pays africains peuvent souhaiter inscrire ces questions dans l'agenda des négociations en cours.

Une décision de l'Organe d'appel sauve le SGP... (suite de la page 7)

Convention de Vienne en cas de divergence linguistique. Ayant perçu que la non-discrimination était une prescription juridique forte de la Clause d'habilitation, l'Organe d'appel a eu recours à ce qu'il considérait comme un concept général de non-discrimination, à savoir que ceux qui ont une situation similaire ne devraient pas être traités différemment. L'Organe d'appel a poursuivi en appliquant ce concept général de non discrimination à la situation où des niveaux différents de préférence sont accordés à différents pays en développement. Du fait que dans cette situation, divers pays en développement sont en train d'être traités différemment au regard de ce programme, l'Organe d'appel a, non sans logique, suggéré qu'une prescription de non-discrimination implique que le bailleur est en mesure de démontrer que ce traitement différencié découle du fait que les pays qui bénéficient de plus de préférences n'ont pas, dans le sens pertinent, 'une situation similaire' à celle de pays bénéficiant de préférences moindres.

Critères de compatibilité avec l'OMC

Il y a quatre éléments qu'un pays bailleur doit actuellement démontrer pour défendre un Programme de système généralisé de préférences qui fournit des niveaux différents de préférences à divers pays en développement :

- * que les *différents pays n'ont pas une situation similaire*, dans la mesure où les pays recevant les préférences les plus grandes ont des besoins spéciaux en matière de développement ;
- * que les préférences tarifaires sont un *moyen effectif* de prendre en compte ces besoins spéciaux ;
- * que tous les pays en développement ayant ces besoins spéciaux bénéficient des plus grandes préférences ; et
- * que toute *condition ou prescription de performance* imposée aux pays éligibles *est objective, transparente et non-discriminatoire*.

Non-discrimination conditionnée par les besoins en matière de développement : L'Organe d'appel a introduit dans le para. 2(a)

(suite à la page 20)

Une décision de l'Organe d'appel sauve le SGP... (suite de la page 19)

de la Clause d'habilitation, dont il a tiré la condition de non-discrimination, un élément de comparaison de la non-discrimination du para. 3(c) de la Clause, qui exige que le SGP réponde de manière positive aux besoins des pays en développement en matière de développement, de commerce et de finance. L'Organe d'appel a constaté que l'Inde n'avait pas plaidé de manière adéquate une violation du para. 3(c) pris isolément et a donc souligné que son interprétation du para. 3(c) avait pour but de donner un contexte à la prescription de non-discrimination du para. 2(a).

'Ayant une situation similaire' : En déterminant les besoins auxquels il est fait référence dans le para. 3(c) aux fins d'établir quels pays en développement ont une situation similaire, l'Organe d'appel a suggéré que l'arbitre devrait rechercher un critère pour les besoins en matière de développement dans les traités de l'OMC, ainsi que dans d'autres instruments multilatéraux ayant trait au développement. Ceci implique un rôle supplémentaire attribué au droit non-OMC dans la formulation des normes ou des critères pertinents à l'application des accords de l'OMC.

Efficacité de la prise en compte des besoins : Mon hypothèse est que l'Organe d'appel a à l'esprit une connexion rationnelle et, comme il l'avait mis en exergue dans sa décision sur le différend *Crevettes-Tortues*, il n'y aurait pas de prescription de preuve empirique de l'efficacité.

Critères objectifs : Il est encourageant que l'Organe d'appel ait mentionné les conditions dans les préférences en matière d'environnement et de travail de l'UE comme exemples de critères objectifs et transparents. Ceci pourrait également envoyer le message que l'Inde serait mal avisée de faire suivre ses revendications concernant les drogues par une contestation de ces autres préférences (qu'elle avait, au tout début, incluses dans sa plainte en même temps que les drogues, puis qu'elle avait par la suite retirées).

Quelles sont les conditionnalités acceptables ?

Une question très importante est la pertinence de la décision de l'Organe d'appel pour un type différent de conditionnalité SGP. Le Système généralisé des préférences américain et, dans une moindre mesure, celui de l'UE, prévoient que le SGP peut être totalement supprimé si certaines conditions ne sont pas remplies. En d'autres termes, un pays en développement doit remplir certaines conditions (non propres à des pays, mais réalisables par tout pays en développement), afin de bénéficier du niveau de préférences accordé à *tous* les pays en développement similaires. La question de la discrimination se pose, pour l'Organe d'appel, lorsque des *pays* différents sont traités différemment ; il n'est pas évident qu'une question de discrimination se pose quand le même niveau de préférences tarifaires est accordé à tous les pays en développement, mais ceux-ci ont à remplir certaines conditions minimales – objectives, neutres quant à l'origine et transparentes – afin de bénéficier du niveau général de préférences. Ainsi, l'Organe d'appel a souligné : « Nous ne statuons pas sur le point de savoir si la Clause

Rappel : Par une décision du 1er décembre 2003, le Groupe Spécial avait donné gain de cause à l'Inde contre l'UE, en considérant qu'il y avait une infraction des Communautés Européennes sur les obligations souscrites dans la mesure où leurs régimes concernant les drogues sont incompatibles avec la clause NPF et ne se justifient pas par la Clause d'habilitation. Le Règlement européen du Conseil mis en cause était donc présumé annuler ou compromettre des avantages découlant des accords l'OMC. Par conséquent les Communautés Européennes devront retirer les préférences accordées à ce titre.

Ni vainqueur, ni vaincu !

La décision de l'Organe est interprétée par chaque partie en fonction de ses attentes propres. Cela fait qu'au final, aussi bien l'Inde, à qui la décision initiale en première instance était favorable, que l'UE qui avait fait appel, semblent satisfaits des conclusions de l'Organe d'Appel. L'Inde considère cette décision comme un « gain significatif », car les arrangements en matière de drogues de l'UE sont malgré tout jugés illicites en raison de leur manque de clarté pour ce qui est des critères d'éligibilité. Le ministère du commerce indien a noté que la décision apportait un certain soulagement aux exportateurs indiens vers l'UE, qui avaient été durement touchés par les concessions tarifaires accordées au Pakistan aux fins des arrangements relatifs aux drogues. Par ailleurs, en raison de la « nouvelle réflexion » sur la question de la différenciation, l'UE sera en mesure de maintenir les arrangements relatifs aux drogues, avec les modifications nécessaires. Réagissant à la décision, le Commissaire au commerce de l'UE, Pascal Lamy, a déclaré : « la décision de ce jour indique clairement que nous continuerons d'accorder des

préférences commerciales aux pays en développement en fonction de leur situation et de leurs besoins particuliers, à condition que ceci soit fait de manière objective, non-discriminatoire et transparente ». Il reste toutefois à voir si le problème de la drogue en Inde répondra à ces « nouveaux » critères, ou si les pays dont les exportations vers l'UE dans le cadre du régime menacent les propres exportations de l'Inde, seront exclus.

Portée de la décision de l'Organe d'appel : Sauvegarde du Système préférentiel et prise en compte du développement durable

Dans une perspective plus large, l'importance que revêt cette décision est double. En premier lieu, le risque selon lequel la confirmation de la décision du Groupe Spécial porterait préjudice aux régimes SGP européens et américains auxquels les pays en développement ont actuellement accès, a été écarté. Les officiels tant à Bruxelles qu'à Washington avaient averti que la constatation initiale du groupe spécial sur la non-discrimination, si elle était maintenue, pourrait compromettre leurs programmes respectifs d'éradication de la drogue, ainsi que d'autres avantages tarifaires aux titres des SGP. En second lieu, l'Organe d'appel a noté que les « arrangements incitatifs spéciaux pour la protection de l'environnement » de l'UE, qui n'étaient pas en cause dans cette affaire, comprenaient des dispositions détaillées énonçant la procédure et les critères de fond qui s'appliquent lorsqu'un pays demande à être bénéficiaire. Ceci indiquerait que ces arrangements sont compatibles avec l'OMC et implique que les Membres de l'OMC sont libres d'inclure des préoccupations en matière de développement durable dans leurs régimes SGP, à la condition qu'elles remplissent les conditions pertinentes et qu'elles soient justifiées aux fins des règles de l'OMC pertinentes.

d'habilitation permet des exclusions *ab initio* des programmes SGP pour les pays revendiquant le statut de pays en développement, ou le retrait partiel ou total des avantages SGP à certains pays en développement, dans certaines conditions. »

Même si de telles conditions, parce qu'elles sont imposées à tous les pays en développement similaires, ne portent pas atteinte à la prescription de non-discrimination de l'article 2(a) de la Clause d'habilitation, après ce que l'Organe avait spécifié à propos du paragraphe 3(c), la question se posera incontestablement de savoir si, par exemple, une conditionnalité en matière de propriété intellectuelle serait conforme à la prescription de l'article 3(c) selon laquelle le SGP répond de manière positive aux besoins de développement particuliers des pays en développement. Si, comme l'Organe d'appel l'a laissé entendre, l'article 3(c) a trait au point de déterminer si des aspects particuliers de programmes SGP de bailleurs particuliers répondent positivement aux besoins de développement des pays en développement, il est probable que les conditions qui portent sur l'amélioration de l'accès aux marchés des pays bailleurs (telles que la conditionnalité en matière de propriété intellectuelle) tiennent difficilement dans des litiges à l'OMC. Dans le même temps, les conditions qui peuvent être liées à des conceptions du développement généralement reconnues – telles que les droits humains, notamment les droits fondamentaux du travail et l'environnement, là où ils sont liés à la biodiversité et au développement durable – seront plus susceptibles d'être jugées compatibles avec l'article 3(c). Ce sont toutefois des questions litigieuses et on peut imaginer les sensibilités si l'Organe d'appel devait, par exemple, se pencher sur la question de savoir si une conditionnalité reposant sur des mesures anti-terroristes était ou non dans un cas particulier, compatible avec l'article 3(c). Dans le même temps, il faudrait rappeler que l'Inde n'a pas fait appel de la décision du groupe spécial concernant l'article XX (exceptions générales) dans le différend UE SGP – nous ne savons pas comment l'Organe d'appel aborderait une conditionnalité à propos de laquelle il a été constaté qu'elle allait à l'encontre de la Clause d'habilitation parce qu'elle n'était pas une réponse positive aux besoins de développement de pays en développement particuliers, mais que le pays développé intimé cherchait à justifier comme servant ses objectifs de politique légitimes aux fins de l'article XX ou, au demeurant, aux fins de l'article XXI sur la sécurité nationale. Dans le court terme, au moins, la décision de l'Organe d'appel semble être un compromis judicieux, sensible à ce qui était en jeu dans la controverse sur le SGP, en naviguant prudemment entre différents groupes d'intérêt. L'Organe d'appel s'est ménagé un espace considérable pour évaluer toute contestation future d'un aspect particulier d'un régime SGP sur la base des faits, des valeurs et des intérêts en jeu dans ce cas futur. Ma prévision est que ceci tiendra bon, à condition que les pays en développement fassent preuve d'une certaine retenue en contestant le SGP au règlement des différends. Le point de savoir si cette retenue sera exercée peut bien dépendre du sort des relations globales entre pays en développement et pays développés à l'OMC, fortement en jeu dans la série actuelle de négociations.

Si la légitimité des régimes SGP dépend du point de savoir si des aspects particuliers des programmes de bailleurs particulier répondent de manière positive aux besoins de développement des pays en développement, il est probable que les conditions qui portent sur l'amélioration de l'accès aux marchés des pays bailleurs telles que les prescriptions en matière de propriété intellectuelle, tiennent difficilement dans des litiges à l'OMC.

Le cas Brésil - Etats-Unis sur le coton :... (suite de la page 8)

Cette décision a influencé deux innovations institutionnelles dans la diplomatie brésilienne de ces dernières années: un débat majeur entre le Gouvernement et le secteur privé autour des stratégies de négociation ; et la restructuration du secteur économique-commercial du MRE en 2001 qui a chargé la Coordination Générale de Litiges (CGL) de s'occuper de tous les conflits commerciaux dans lesquels le Brésil était partie prenante.

Une plus grande interaction avec le secteur privé a fourni l'information indispensable sur le fonctionnement du marché du produit ou du service touché par les barrières techniques et autres politiques protectionnistes. La CGL, pour sa part, coordonne la préparation brésilienne dans le processus de consultations et les auditions du Groupe Spécial et de l'Organe d'Appel.

Dans le cas du coton, l'Association Brésilienne de Producteurs de Coton (ABRAPA) a montré son intérêt et sa capacité à répondre aux défis complexes. Il a mandaté un cabinet juridique et technique pour compléter le travail de la CGL, sans lequel il aurait difficilement atteint le même niveau de succès. Il doit être souligné que le Brésil avait été absent du marché international du coton pour plus d'une décennie, et que durant ces trois dernières années il a exporté à nouveau sur le marché asiatique, où il a fait face à la concurrence américaine. La certitude d'avoir une offre compétitive et de pouvoir atteindre des recettes substantielles a inspiré l'action de l'ABRAPA. Des sources de secteur affirment que les coûts de production du coton au Brésil sont 40% inférieurs à ceux des Etats-Unis. En calculant qu'une fois les subventions éliminées, un marché extérieur mondial de 600 mille tonnes s'ouvrirait pour le Brésil.

L'argumentation du Brésil et le Rapport intérimaire du Groupe Spécial

Le contenu du Rapport intérimaire reste confidentiel et le Ministère des Relations Extérieures (MRE) ne l'a pas commenté dans ses détails. Toutefois, le Brésil essaye d'imposer une vaste réorganisation juridique pour répondre aux subventions distorsives accordées au coton entre 1999 et 2002 par les Etats-Unis. Le Brésil essaye aussi de recourir à la Clause de Paix (article 13 de l'Accord sur l'Agriculture-AA) en ce qui concerne ces subventions, ainsi qu'à instaurer des modèles de référence pour vérifier les «effets négatifs» (article 5 de l'Accord Subventions et Mesures Compensatoires - ASMC) et le «lien causal» entre ceux-ci et les subventions agricoles.

Le cas a été ouvert lorsque la Clause de Paix était encore en vigueur. Ainsi, l'argumentation brésilienne s'est divisée en deux parties: une de procédure et autre de fond. En ce qui concerne la procédure, le Brésil a défendu que la Clause de Paix était une exception et qu'elle ne s'opposait pas à une plainte dans le cas d'espèce. En ce qui concerne les questions de fond, le Brésil a présenté des chiffres et des données pour appuyer la thèse que les dispositions de la Clause de Paix ne pourraient pas être invoquées par les Etats-Unis, puisque (i) deux subventions qui étaient dans la boîte verte ne remplissaient pas les conditions nécessaires établies dans l'Annexe II de l'AA ; (ii) les subventions distorsives dépassaient le niveau de soutien décidé en 1992 ; et (iii) les subventions à l'exportation (garanties de crédit à l'exportation et le programme

(suite à la page 22)

Le cas Brésil - Etats-Unis sur le coton :... (suite de la page 21)

STEP2) violaient la Partie V de l'Accord sur l'Agriculture (disciplines sur les subventions à l'exportation de produits agricoles) et articles de l'Accord sur les Subventions et les Mesures Compensatoires (ASMC).

Pour vérifier le «lien causal» entre les dommages et les subventions accordées, le Brésil a présenté devant le Groupe Spécial - au moyen de trois demandes, de diverses interventions orales, et de centaines de questions - les éléments suffisants pour démontrer que, en violant les articles 5, 6 (c) et 6 (d) de l'ASMC et XVI du GATT 1994, les subventions américaines au coton ont nuit et continuent de nuire au Brésil étant donné la baisse des prix internationaux et par la hausse démesurée de la part américaine dans les exportations mondiales de coton. Le Brésil a utilisé une étude économétrique élaborée par le professeur *Daniel Summer* pour démontrer que, sans les subventions, la production de coton des Etats-Unis diminuerait de 29%, et ses exportations de 41%. Comme résultat, il y aurait moins de coton sur le marché mondial et les prix internationaux augmenteraient de 12.6%. Le Brésil a aussi présenté plusieurs analyses sur les coûts de production de coton aux Etats-Unis, en vérifiant qu'avec l'élimination des subventions, beaucoup d'entreprises cesseraient de produire ce produit ou, du moins, choisiraient de produire du matériel de plus basse qualité.

Quant au «lien causal» entre les subventions et le préjudice grave, le Brésil a allégué, avec comme base le dispositif légal de l'article 6 de l'ASMC, qu'il suffirait de prouver que les subventions américaines étaient «une» des causes de préjudice grave au pays et non, comme le défendraient Etats-Unis, la seule cause d'un tel préjudice.

Le MRE a confirmé que le Groupe Spécial a fait valoir une bonne partie des arguments brésiliens; mais n'a pas encore confirmé ce qu'il a accepté en terme d'arguments. On sait que les subventions à l'exportation qui affectent les intérêts brésiliens devront être éliminées dans un délai de six mois et que les soutiens internes critiqués pourront être décalés dans un délai plus long. Il vaut la peine de rappeler que les Etats et l'Union Européenne ont souvent préféré subir les sanctions bilatérales que de modifier leurs lois pour les adapter rapidement aux décisions défavorables de l'OMC.

La décision de l'OMC et les négociations internationales

La décision du Groupe Spécial arrive à un moment où les négociations sur l'agriculture stagnent à l'OMC. Le cas attire une grande attention: l'Argentine, l'Australie, le Bénin, le Canada, le Tchad, la Chine, l'Inde, la Nouvelle Zélande, le Pakistan, le Paraguay, Taiwan et le Venezuela ont agi comme parties tierces. Les gouvernements du Bénin et du Tchad, avec ceux du Burkina Faso et du Mali, ont présenté l'Initiative du Coton en 2003, en faisant valoir qu'ils avaient effectué des réformes profondes dans leurs systèmes de commerce extérieur et éliminé les subventions dans leurs secteurs agricoles dans le but d'adapter les prix internationaux, comme le recommandaient et l'exigeaient les institutions internationales. Toutefois, ces mesures n'ont eu aucun impact sur les prix étant donné les importantes subventions qu'accordaient certains pays développés - spécialement les Etats-Unis - à son principal produit d'exportation, le coton. La décision du Groupe Spécial est aussi une victoire morale de ces quatre pays.

La décision du Groupe Spécial fera sûrement l'objet d'un recours devant l'Organe d'Appel de l'OMC et sa mise en oeuvre défini-

Portée du Rapport intérimaire du Groupe Spécial sur les pays africains

Pour les pays africains, la posture de tierce partie adoptée limite les résultats attendus d'une telle décision. A l'OMC, le résultat d'un différend n'est contraignant que pour les principales parties. Dans le cas d'espèce, cela signifie que si les États-Unis perdent dans la procédure du Groupe spécial et si ce dernier décide que leurs subventions sont incompatibles avec leurs obligations au titre des accords OMC, ils devraient appliquer cette décision d'une manière non discriminatoire par rapport aux autres Membres de l'OMC. Mais, en vertu de l'article 21.5 du Mémoire d'accord, seul le plaignant, le Brésil, peut demander à un Groupe spécial de vérifier si toute nouvelle mesure adoptée est conforme aux règles de l'OMC. Par ailleurs, seul le Brésil peut négocier une compensation en cas de non-respect des décisions par les États-Unis. Seul le Brésil peut demander la permission d'adopter des mesures de rétorsion au cas où les décisions et les recommandations du Groupe spécial n'étaient pas mises en œuvre.

En outre l'inefficacité des mécanismes de compensation en vigueur à l'OMC pour les pays économiquement faibles qui rend les possibilités de rétorsion dérisoires, pourrait inciter le Brésil à trouver un arrangement avec les USA en acceptant des concessions additionnelles sur d'autres produits d'exportation de ce pays. Cette solution court-circuiterait le contentieux et n'offrirait aux pays africains qu'un espoir de voir les USA mieux dispo-

sés pour une solutions négociées dans le cadre des négociations agricoles à l'OMC. Ce serait aussi une bonne opportunité de reposer le problème global des subventions. Combinée à l'extinction de la clause de paix, cette décision, si elle confirmée aura un impact sur l'évolution des négociations sur l'agriculture en précisant les natures juridiques des différentes subventions et en sanctionnant leurs effets de distorsion sur le commerce.

Dans le milieu des négociateurs africains à Genève, on considère que cette décision est un succès qui laissent augurer des lendemains meilleurs pour les petites pays à l'OMC. Selon un délégué africain, cette décision aura un impact positif dans la suite des négociations. Elle inciterait les Etats Unis à être plus attentifs à défaut d'être plus flexible. Ce négociateur estime qu'il y aura un effet psychologique qui inciterait les USA à être plus avenants, à moins que les contraintes électorales ne les emmènent à plus de radicalisme.

Du côté de la société civile, l'organisation non-gouvernementale Oxfam a estimé que si le rapport intérimaire est confirmée, cela constituerait « une énorme victoire, pas seulement pour le Brésil, mais aussi pour les dizaines de millions de pauvres paysans africains dont le niveau de vie est handicapé par la concurrence déloyale du coton américain fortement subventionné ».

tive pourrait aller jusqu'au 2005. Cependant, pour la première fois, on a condamné les subventions, défiant ainsi la stratégie des Etats-Unis et de l'Union Européenne de légitimiser des subventions interdites au moyen de transfert d'une boîte à l'autre. Evidemment, ce qui est en jeu est beaucoup plus que le coton puisqu'une série de produits agricoles (comme le blé, le soja et le maïs) reçoivent aussi ce type de soutiens internes aux Etats-Unis et qu'il y aura des problèmes semblables pour l'Union Européenne. Ceci menace le consensus interne de ces deux grandes puissances de légitimer des soutiens internes avec peu de restrictions et d'éliminer les subventions à l'exportation dans les négociations multilatérales en échange de concessions substantielles des pays en développement en matière d'accès aux marchés agricoles, industriels et de services. Si les programmes internes des Etats-Unis et de l'Union ne sont pas compatibles avec les règles de l'OMC, on ouvre des voies nouvelles pour les pays en développement quant à leur participation à l'OMC, d'autant plus que la Clause de Paix n'a pas été renouvelée.

Le principal négociateur commercial américain, Robert Zoellick, a déjà donné son message au Congrès des Etats-Unis qui n'acceptera pas facilement sa stratégie: «Mon message est qu'il serait une grande erreur d'essayer de résoudre un problème très complexe par la voie du litige, au lieu de le faire au moyen des négociations. Ça serait contre-indiqué».

Durant la première semaine de Mai, les négociateurs américains ont dit aux négociateurs brésiliens que la décision prise à l'OMC, et les réactions dures du secteur agricole et du Congrès qui suivirent, n'avaient laissé au Gouvernement Bush aucune marge de manœuvre pour faire des concessions dans le domaine de l'agriculture, une question clef pour le MERCOSUR dans les négociations de l'ALCA.

La chute des prix des produits de base ... (suite de la page 13)

gradation soit traitée comme une question systémique. La gradation des Maldives est toujours en cours au sein de l'ONU, et des discussions supplémentaires sur la question doivent avoir lieu au CCD.

La prochaine réunion du CCD aura lieu en septembre 2004.

Négociations sur le Règlement des Différends... (suite de la page 14)

En réponse au futur ensemble, certains pays en développement ont déclaré qu'il ne semblait pas réaliser un bon équilibre entre les questions systémiques qui affectent le Mémoire d'Accord dans son ensemble et spécifiquement les questions des pays en développement. Le Groupe africain a mis l'accent sur le fait qu'il aimerait voir reflétées dans l'ensemble des propositions ses positions antérieures appelant le Secrétariat de l'OMC à apporter un appui plus fort en matière de litiges aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays en développement impliqués dans un différend. Le groupe a également appelé à la mise en place d'un fond pour le règlement des différends. De telles réformes, selon le Groupe africain, seraient cruciales dans la résolution du problème d'accès des pays en développement et des PMA au Mémoire d'Accord sur le règlement des différends.

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>



International Centre for Trade
and Sustainable Development

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>



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



GERMANWATCH

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

Evénements

21 Juin, OMC, Genève, Comité du commerce et de l'environnement

21 – 24 Juin, Maputo, Mozambique, Sommet des Chefs d'Etat ACP. Contact: Secrétariat of the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP Group); Téléphone: 32-2-743-0600, Fax: 32-2-735-5573, Email: info@acp.int ; Web Site: <http://www.acpsec.org/>

22–23 Juin, OMC , Genève, Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, WTO/AIR/2310

22 Juin, OMC, Genève, Comité du commerce et de l'environnement, WTO/AIR/2315

23–25 Juin, OMC, Genève, Comité de l'agriculture, session spéciale

28 Juin, OMC, Genève, Conseil du commerce des services, session spéciale

30 Juin, Organe d'examen des politiques commerciales, Bénin, Burkina Faso, Mali

1^{er} juillet, OMC, Genève, Comité des barrières techniques au commerce, WTO/AIR/2318

2 juillet, OMC, Genève, Comité de l'accès aux marchés

2 juillet, OMC, Genève, Conseil du commerce des services

5 – 6 juillet, Londres, GB, Conférence internationale sur les Consommateurs, les Producteurs et l'Alimentation : réconcilier le futur. Contact: Dino Ribeiro, RIIA, Téléphone: 44-20-7957-5753; Email: dribeiro@riia.org ; Web Site: <http://www.riia.org/index.php?id=5&cid=55>

5 – 8 juillet, lieu non déterminé ; Réunion conjointe FAO/OMS pour les spécifications des pesticides (10^e session), pour plus d'informations, contacter G Vaagt <http://www.fao.org/events/index.asp?LANG=FR>

6–8 juillet, Addis Abeba, Ethiopie, Sommet de l'Union Africaine, Contact: Secrétariat de l'Union africaine, Téléphone: 215-1-517-700, Fax: 215-1-517-844, Email: webmaster@africa-union.org ; Web Site: <http://www.africa-union.org>

12 – 16 juillet, Genève, Suisse, 24^{ème} session du Groupe de travail sur le protocole de Montréal, Contact: Ozone Secrétariat, UNEP, Téléphone: 254-2-62-3850; Fax: 254-2-62-3601 ; Email: ozoneinfo@unep.org ; Web Site: <http://www.unep.org/ozone/>

14 – 15 juillet, OMC, Genève, Comité de l'agriculture, session spéciale

20 – 23 juillet, Genève, Suisse, Réunion du Conseil de l'Organisation internationale des bois tropicaux, pour plus d'informations : <http://www.unctad.org/Templates/Meeting.asp?intItemID=1942&lang=2&m=7845&year=2004&month=6>

24 – 28 juillet, Genève, Suisse, Comité Exécutif de la Commission du Codex Alimentarius (54^e session), contacter : K. Miyagishima, <http://www.fao.org/events/index.asp?LANG=FR>

27 – 29 juillet, OMC, Genève, Conseil général

Publications

Brazil's Challenge of US Cotton Programmes - What's at Stake? By the Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), April 2004. The backgrounder is available at http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?filename=Brazils_Challenge_of_US_Cotton_Program_at_the_.pdf

CNUCED, Rapport 2004 sur les PMA. Comment arriver à réduire la pauvreté dans les PMA ; <http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=2068&lang=2>

DELEAGE, Paysans, de la parcelle à la planète : socio-anthropologie du réseau agriculture durable, 246 pages, 2004.

ENGLISH B. HOEKMAN, A. MATTO, Développement, commerce et OMC, 22/01/2004, 1^{ère} édition, 362 pages. <http://www.eyrolles.com/Entreprise/Livre/9782717847444/livre-developpement-commerce-et-omc.php?xd=d83bf1d9a8e51a3bc0c6fe4b688ac77b>

Fouilleux E : La Politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation. L'Harmattan, 2003. http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id_article=897

GALLINO (collectif), Commerce international, Exporter en toute sécurité, 2004 ; 130 Pages. <http://www.eyrolles.com/Entreprise/Livre/9782842007010/livre-commerce-international.php?xd=6ed2e9ea18f01cd691d5b0b386efbb55>

Groundnut Policies, Global Trade Dynamics and the Impact of Trade Liberalisation. John Beghin, Ndiame Diop, and Mirvat Sewadeh (World Bank Report, February 2004). The paper is a product of the International Trade Group, Poverty Reduction and Economic Management Network. It can be accessed at: <http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=33615>

KEMPF H : La Guerre des OGM, Seuil 2003. L'histoire des OGM est d'abord une vibrante aventure, une véritable guerre de trente ans, mêlant la passion et la cupidité, le commerce et la manipulation, l'enthousiasme scientifique et l'imprudence. Ce livre, écrit par Hervé Kempf, journaliste au service international du Monde, raconte cette histoire, depuis les premières manipulations génétiques en 1973 jusqu'à la bataille autour de l'OMC. http://www.agrobiosciences.org/article.php3?id_article=259

Implications of EU enlargement for the ACP - A Discussion Paper. By the European Research Office (May 2004). To access the paper visit <http://agritrade.cta.int/EUEnlargement.pdf>

RIBOUX R. L'OMC, le NEPAD et l'UEMOA face aux subventions agricoles. http://www.abcburkina.net/coton_act/coton-benin_1.htm

RITIMO & SOLAGRAL, Pour un commerce équitable, Edt Charles Léopold Mayer, 170 pages.

ROOSEN, VAN DER HOOF, LATTES, L'aventure du commerce équitable : une alternative à la mondialisation ? 2002.

Trade and Environment Review 2003. UNCTAD (May 2004). This first edition of UNCTAD's newest annual review addresses issues at the interface of trade and environment from a development perspective. http://www.unctad.org/trade_env/TER

WEBER L., OMC, AGCS, vers la privatisation de la société ?. http://institut.fsu.fr/Editions_Nouveaux_Regards/omc_agcs_privatisation.htm