

Le projet d'Accord cadre du 16 juillet 2004 : une injection parcellaire des préoccupations de l'Afrique

Le vendredi 16 Juillet, soit trois jours après la conclusion de la réunion de Maurice des ministres de l'Alliance tripartite est rendu public, par le Président du Conseil général, le projet d'Accord Cadre de Juillet 2004. Les rédacteurs du texte se sont-ils préoccupés de prendre en compte les résultats des travaux de Maurice ? A première vue, on observe que le projet est structuré autour des domaines qui, à Cancun et dans la période post-Cancun, ont été au centre des divergences.

Dans le projet d'accord cadre, il est indiqué que la question du coton sera traitée de manière ambitieuse et rapide en tant que partie intégrante des négociations sur l'agriculture. Cependant, les mesures proposées par le projet d'Accord-Cadre restent imprécises sur les exigences formulées par les pays promoteurs de l'initiative à savoir : l'élimination totale des subventions en faveur du coton à l'exportation sur une période de trois ans et celle du soutien interne lié à la production sur une période de quatre ans, avec effet à compter du 1^{er} janvier 2005 ; et la mise en place d'un fonds de soutien à la filière coton. En revanche, le projet d'Accord cadre retenant l'option proposée par certains acteurs majeurs de l'OMC notamment les Etats-Unis, l'Union Européenne, le Japon, de reverser le traitement de la dimension commerciale dans les négociations agricoles fait droit à l'argumentaire développé par le représentant Américain au Commerce, Robert Zoellick, lors de la Ministérielle du G90 de Maurice. Pour ce dernier, ces négociations devraient permettre des réductions substantielles des subventions ayant des effets de distorsion sur les échanges, mais aussi des réductions substantielles des barrières à l'accès aux marchés y compris chez certains pays producteurs de textiles ayant des tarifs très élevés afin que cela ouvre le marché du coton partout à travers le monde. Le négociateur américain avait en outre ajouté que les négociations sur le coton devraient permettre, d'éliminer les éléments de distorsion sur les échanges dans le cadre des crédits à l'exportation, y compris tout élément de subvention aux crédits à l'exportation. Le projet d'accord cadre avait repris ces propositions dans leurs grandes lignes.

Le projet d'Accord cadre ne mentionne nulle part, que le coton nécessite un règlement urgent ou une action rapide (Lettre conjointe des commissaires Lamy/Fischler). Ceci accrédite la thèse du règlement de cette question au rythme des négociations agricoles et annihile son caractère prioritaire et urgent. S'agissant de la dimension développement du coton, le projet d'Accord-cadre prend note des résultats de l'Atelier de Cotonou et des initiatives bilatérales et multilatérales pour le renforcement de cette filière. Mandat est donné au Secrétariat de continuer de travailler avec la communauté du développement et de faire rapport périodiquement au conseil. Ces généralités ne font en aucun cas écho à des mesures concrètes destinées à soutenir la filière coton encore moins à la création d'un fonds de soutien. A la lumière des paramètres sus évoqués, le projet d'Accord cadre était lacunaire car il renvoyait le dossier coton dans les négociations globales sur l'agriculture et restait silencieux sur le traitement rapide et urgent de la question.

S'agissant des questions de Singapour, le projet d'Accord cadre indique, reprenant les propositions africaines et du G90, que les questions relatives au commerce et à l'investissement, au commerce et à la politique de concurrence ainsi qu'à la transparence dans les marchés publics ne feront pas partie du programme de travail. Par conséquent, il n'y aurait plus de négociations

sur l'une quelconque de ces questions dans le cadre de l'OMC pendant le cycle de Doha. En revanche, le projet indique « prenant note des travaux accomplis sur la facilitation des échanges... le conseil général décide d'engager des négociations sur la base des modalités énoncées à l'annexe D du présent document ». L'annexe D porte sur le projet des modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges. Cette phraséologie très générale rencontre donc à première vue les préoccupations maintes fois exprimées aussi bien par les pays africains que les autres membres de l'Alliance tripartite lors des consultations entreprises par le Directeur Général adjoint de l'OMC, Mr Rufus Zerxa. Cependant, le projet demeure muet sur: la clarification de la question de l'adoption d'un cadre multilatéral sur les échanges ; la question des coûts pertinents liés à toutes les mesures proposées ; et l'applicabilité du mécanisme de règlement des différends. Les nouvelles règles seraient-elles contraignantes ou pas ? Il s'agit ici d'un point considéré comme essentiel par les négociateurs africains qui rechignaient à se voir imposer des obligations multilatérales dont la violation exposerait les Etats défaillants aussi bien aux injonctions du mécanisme de règlement des différends de l'OMC qu'aux mesures de rétorsion des pays développés.

Sur les Questions de développement traitées dans le paragraphe 1d. du projet d'Accord cadre, ces questions ne reçoivent pas l'impulsion attendue par l'Afrique et les pays du G90. On note de surcroît un rétrécissement du champ d'application de ce concept. Dans le Consensus de Kigali et les Eléments de la Plateforme du G90, on y liste le traitement spécial et différencié, les questions et les préoccupations relatives à la mise en œuvre, la situation particulière des PMA, les petites économies, les questions relatives aux produits de base, l'assistance technique, le renforcement des capacités, le transfert des technologies ainsi que le commerce, la dette et les finances et l'accession des PMA comme constituant les questions de développement. Donc la première lacune du projet d'Accord-cadre réside dans l'identification insuffisante de ces domaines.

Le texte reste silencieux sur les aspects relatifs aux produits de base, au commerce et transfert de technologie, au commerce, dette et finances, à l'accession et aux petites économies. Tout au plus indique t-il : « Notant qu'un certain nombre de ces questions présentent un intérêt particulier pour les pays en développement membres, le conseil souligne son engagement de s'acquitter des mandats donnés par les ministres dans tous ces domaines. A cet effet, le conseil général et les autres organes pertinents feront rapport conformément à leurs mandats de Doha à la sixième session de la conférence ministérielle ». Par ailleurs, il loge tous les pays en développement à la même enseigne s'agissant du traitement spécial et différencié : « tous les pays en développement bénéficieront des dispositions générales relatives au traitement spécial et différencié. » Le projet n'établit donc pas de distinction entre les pays en développement dits « avancés » et les autres pays en développement « faibles ou vulnérables ou en situation comparable ». Il indique cependant que « la contribution des pays en développement aux engagements de réduction dans le domaine de l'accès aux marchés, dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles et l'agriculture devraient tenir compte « de leurs niveaux de développement dans les secteurs particuliers, et de leurs préoccupations en matière de sécurité alimentaire, de développement rural et de moyens d'existence et reconnaître leur libéralisation unilatérale antérieure, pour ce qui est des critères de négociations en cours. »

Le projet brille également par des mesures déclaratoires sur les préférences. Etant donné que de nombreux pays africains ont entrepris de vastes programmes de libéralisation autonome, des engagements supplémentaires dans le cycle de Doha entraîneraient des effets contre productifs sur leurs économies. Cela aurait pour effet d'alourdir davantage les coûts politiques, économiques et sociaux de la libéralisation si l'effet net des réformes se révélait négatif si un ensemble de mesures d'assistance et d'aide n'étaient pas mises en place. C'est pourquoi la proposition Lamy/Fischler de permettre aux pays du G90 de ne pas ouvrir leurs marchés au delà des engagements actuels et de bénéficier d'un accès aux marchés tant dans les pays développés que dans les pays en développement dits avancés constitue un pas significatif dans la bonne direction. C'est dans le même esprit que le ministre Brésilien des Affaires Etrangères, Celso Amorim, parlant au nom du G20 à Maurice le 12 juillet 2004 avait annoncé à tous les pays du G90 la possibilité de leur ouvrir un accès préférentiel aux marchés, soit à travers le mécanisme du système généralisé des préférences, soit à travers des négociations bilatérales. Le projet d'accord cadre reste vague sur les préférences en liant le traitement de ces questions aux engagements souscrits pendant le cycle en cours.

Malgré la mention du traitement spécial et différencié, des questions et préoccupations liées à la mise en œuvre et de la coopération technique, l'essentiel du langage contenu reste essentiellement déclaratoire. S'agissant des propositions en instance concernant les accords particuliers et les autres questions contenues dans le document TN/CTD/7 relatif au traitement spécial et différencié, les pays africains étaient d'avis que les délais fixés à Doha sont largement échus. Il serait préférable que le projet d'Accord cadre établisse une nouvelle échéance au 31 décembre 2004. Ceci pourrait permettre au Comité du commerce et du développement d'achever ses travaux et de faire rapport au Conseil général pour décision. L'agriculture reste déterminante pour la viabilité de l'accord cadre de juillet 2004 dans son ensemble. Le 12 juillet 2004 à Maurice, le représentant Américain au commerce Bob Zoellick affirmait « nous avons une réelle opportunité de parvenir à la réalisation de réformes sur le commerce agricole global. Nous avons cette opportunité avec la déclaration de l'Union Européenne d'éliminer finalement les subventions à l'exportation. Nous avons aussi la possibilité d'aboutir à des réductions substantielles du soutien interne qui fausse les échanges ».

Concernant le soutien interne, le projet d'Accord cadre en ses paragraphes 7, 8, 13 et 14 propose de nouveaux critères relatifs aux soutiens internes. On est frappé en lisant dans le paragraphe 13 que des versements directs aux agriculteurs vont se perpétuer de manière légale, sans qu'il ne soit précisé un terme pour leur élimination. De surcroît, ces mesures de soutien, sous la catégorie bleue, bien qu'ayant des effets de distorsion sur les échanges, sont présentées dans le projet d'accord cadre comme nécessaires dans la promotion de la réforme de l'agriculture. Il y a là un risque de pérennisation de l'illégalité et de poursuite perpétuelle des mesures de soutien sous la catégorie bleue. La catégorie bleue ne devrait pas être instrumentalisée comme une catégorie à part où se perpétueraient des mesures de soutien interne exonérées de tout engagement de réduction. Quant au soutien interne relevant de la catégorie verte, le paragraphe 16 du projet d'Accord cadre indique le principe du réexamen des critères de la catégorie verte. « Cependant, ce réexamen devra faire en sorte que les concepts fondamentaux, les principes et le caractère effectif de la catégorie verte soient préservés et tiennent compte des considérations autres que commerciales. » Il s'agit ici de paiements directs prévus pour soutenir les agriculteurs contre certains événements de force majeure telles les calamités. Il appartient cependant de rationaliser

ces critères sans quoi la porte la porte resterait ouverte à des paiements directs déguisés aux agriculteurs.

Concernant l'accès aux marchés, les pays africains restent attachés aux préférences commerciales. Le sort qui leur était réservé dans le paragraphe 43 du projet d'Accord cadre constituait une réponse minimaliste dans la bonne direction. Cependant les pays africains se mobilisèrent pour la recherche d'une solution commerciale à la question des préférences.

Les Etats africains ont demandé à être exemptés de tout engagement de réduction. Le projet d'Accord cadre ne contient aucune référence à ce sujet et ne répond pas non plus favorablement à la demande d'octroi aux PMA d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent par tous les pays développés et tous les pays en développement qui sont en mesure de le faire. Le concept de produits sensibles qui est une demande des pays développés fait une irruption inattendue dans le projet d'accord-Cadre occultant le concept de produits spéciaux qui a mobilisé les énergies de plusieurs négociateurs de pays en développement. Pour les pays africains, les pays en développement devraient avoir la latitude de choisir eux-mêmes un pourcentage de leurs lignes tarifaires à considérer comme produits spéciaux (PS), qui ne feront pas l'objet de réductions tarifaires et de nouveaux engagements concernant les quotas tarifaires. « Il convient de créer un « mécanisme spécial de sauvegarde » (MSS) dans le domaine agricole aux fins d'utilisation par les pays en développement. Les produits désignés comme produits spéciaux devront également bénéficier d'un tel mécanisme ».

Concernant la concurrence à l'exportation, le projet d'Accord cadre indique que les pays en développement bénéficieront de périodes de mise en œuvre plus longues pour le retrait progressif de toutes les formes de subvention à l'exportation (par.21). Il ajoute que les pays en développement continueront de bénéficier du traitement spécial et différencié en vertu de l'article 9.4 de l'Accord relatif à l'agriculture.

S'agissant de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, c'est la seule composante du premier projet d'accord cadre dont le contenu était connu des participants aux travaux de Maurice. Ceci résultait de la décision du Président du Groupe de négociation sur l'accès aux marchés de retenir le texte Derbez et ses annexes comme composante de l'Accord cadre par lettre expédiée aux membres de l'OMC le 9 juillet 2004 leur expliquant que cela représentait la seule option possible. C'est sans surprise que la Plateforme de Maurice avait formulé ses critiques quant à l'option ainsi retenue. Les ministres africains et du G90 ont par contre indiqué qu'ils seraient disposés à examiner l'Accord-cadre de juillet 2004 de manière positive si certains éléments qu'ils n'ont eu de cesse de suggérer au cours du processus de négociation, et qui sont restés lettre morte, étaient pris en considération. Les aspects contentieux les plus importants du projet d'Accord cadre résident dans :

- le paragraphe 3 indique que « le groupe de négociation devrait poursuivre ses travaux sur une formule non linéaire appliquée ligne qui tiendra pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux... ». Une formule non linéaire appliquée ligne par ligne suppose que sur certains produits où les pays africains appliquent des tarifs élevés, il y aurait des réductions tarifaires importantes. Les tarifs élevés pratiqués par nos pays dans certains secteurs constituent le seul filet de sécurité disponible face à la déferlante des produits compétitifs des pays développés et des

économies émergentes. Démanteler ce mécanisme en appliquant une formule non linéaire ligne par ligne signifierait signer l'arrêt de mort, dans le cadre de l'OMC, des industries infantiles des pays africains. La Plateforme du G90 préconise l'adoption d'une approche à l'égard des réductions tarifaires qui permette à leurs membres une flexibilité et un espace d'intervention suffisants pour la protection des secteurs intérieurs sensibles et de continuer de bénéficier de niveaux de préférences adéquats et efficaces et de préserver ainsi leur compétitivité sur les marchés d'exportation.

-Dans le paragraphe 4 qui traite des éléments de la formule, d'une part, les tarifs appliqués ne devraient pas être utilisés comme base pour calculer les réductions tarifaires. D'autre part, tous les tarifs non consolidés deviendraient consolidés. Cela enlèverait la flexibilité dont ont toujours disposé les pays en développement de choisir le champ et le niveau de leur consolidation tarifaire, et surtout d'élever leurs tarifs en fonction des contraintes économiques et des impératifs conjoncturels. C'est pourquoi la Plateforme de Maurice suggérait que « la question de la consolidation des tarifs sera traitée de façon à inciter les pays qui n'ont pas encore consolidé leurs tarifs à le faire. A cet égard, la consolidation des tarifs doit être perçue comme étant la principale contribution au cycle en cours de pays qui auront pris une décision dans ce sens ».

-Le paragraphe 6 exige la participation de tous les membres à une composante tarifaire sectorielle visant à l'élimination ou à l'harmonisation concernant des droits de douane. Le projet d'Accord cadre ne procède ici à aucune discrimination et semble loger tous les membres, pays en développement compris, à la même enseigne. Les pays africains et les membres du G90 en général ont demandé à être exemptés de toute approche sectorielle car une telle approche serait préjudiciable aux préférences dont ils bénéficient sur leurs principaux marchés d'exportation.

-Le paragraphe 15, bien qu'il traite des préférences non réciproques et des membres qui sont fortement tributaires des recettes tarifaires donne tout au plus instruction au groupe de négociation de « prendre en considération au cours de ses travaux des besoins particuliers qui peuvent survenir pour les membres concernés ». Le projet d'Accord cadre ne retient pas les propositions des pays africains et du G90 en la matière. Celles-ci sont axées sur la recherche d'une solution au problème de l'érosion des préférences dans le cadre de l'OMC et la mise en place de mécanismes de compensation appropriés en vue d'un règlement total et les mesures visant à promouvoir les exportations des Etats ACP. En bref, l'Annexe B sur le cadre pour l'établissement de modalités concernant l'accès aux marchés pour les produits non agricoles restera largement influencé par la perception américaine telle qu'elle avait été bien résumée par le négociateur américain Zoellick le 12 juillet 2004 à Maurice qui déclarait : « Etant donné les préférences dont vous bénéficiez, nous devons être sensibles à leur ajustement et travailler avec vous. Mais, il est important que les préférences n'entrent pas en confrontation avec le principe de la nation la plus favorisée qui a été au cœur de l'ouverture d'un marché global. Comme vous le savez à propos de mon travail sur l'AGO, je continuerai à travailler avec vous pour étendre vos préférences commerciales en les rendant plus utiles, mais nous ne devons en aucun cas laisser celles-ci parvenir à un point où elles entreraient en conflit avec les efforts de libéralisation du commerce mondial ».

Face à ces prises en compte très lacunaires des préoccupations de l'Afrique, de nombreuses concertations permettant au Groupe Africain d'articuler et de promouvoir ses vues par rapport au projet d'Accord cadre intervinrent du 19 au 23 juillet 2004. Lors d'une réunion des chefs de

délégation tenue le vendredi 23 juillet 2004, le président du Conseil général a indiqué qu'une version révisée du projet d'Accord-cadre sera rendue publique le 28 juillet 2004. Cette version révisée sera une tentative de compromis entre les différents amendements soumis par les membres et groupes de l'OMC y compris les pays africains.

Achille Bassilekin

Juillet 2004