

BRIDGES NETWORK

PASSERELLES

Analyses et Informations sur le Commerce et le Développement Durable en Afrique

VOLUME 15, NUMERO 1 - MARS 2014



Réflexions sur le paquet de Bali

FACILITATION DES ÉCHANGES

Les gains des nouvelles dispositions SDT pour les pays en développement et les PMA

POST BALI

Les implications systémiques des décisions de Bali

ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE

L'Afrique de l'Ouest et l'Europe parviennent à un compromis sur les APE



International Centre for Trade
and Sustainable Development



enda

cacid

centre africain pour le commerce
l'intégration et le développement

PASSERELLES

VOLUME 15, NUMERO 1 – MARS 2014

PASSERELLES

Revue africaine sur le commerce et le développement durable en Afrique

PUBLIE PAR

ICTSD

Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

Genève, Suisse

www.ictsd.org

PUBLIEUR

Ricardo Meléndez-Ortiz

REDACTEUR EN CHEF

Andrew Crosby

DIRECTRICE EDITORIALE

Kiranne Guddoy

SOUTIEN ADDITIONNEL

Mihiret Beyene

ENDA Cacid

Dakar, Senegal

www.endacacid.org

REDACTEUR EN CHEF

Cheikh Tidiane Dieye

EDITEUR

Alexandre Gomis

DESIGN

Flarvet

PASSERELLES reçoit vos commentaires et prend en considération toute proposition d'article. Nos lignes directrices sont disponibles sur demande. Contactez-nous via passerelles@ictsd.ch ou passerelles@endacacid.org

FACILITATION DES ECHANGES

- 4 **Les gains pour les pays en développement et les PMA découlant de la proposition des ACP sur le TS&D**

Alicia D. Greenidge et Ricardo M. James

FACILITATION DES ECHANGES

- 7 **Facilitation des échanges : Quels gains pour l'Afrique?**

Patrick Kanyimbo et Calvin Manduna

POST-BALI

- 11 **Reflexions sur l' « accord de Bali »**

Antoine BARBRY

OMC

- 13 **Bali et le futur du commerce multilatéral**

Sofia Baliño

DERNIER MOT

- 17 **L'OMC entre intérêts commerciaux et logiques politiques : quelles leçons peut-on retenir de Bali ?**

Cheikh Tidiane Dieye

ACCORD DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

- 20 **L'Afrique de l'Ouest et l'UE s'entendent sur un accord commercial**

POST BALI

- 23 **Paquet de Bali : l'OMC sauve-t-elle sa peau en sacrifiant les PMA ?**

- 25 **Sur le fil**

- 26 **Publications**

Les enjeux de l'accord sur la facilitation des échanges pour les PMA



Dans un contexte de blocage du cycle de négociations multilatérales, l'accord conclu par les membres de l'OMC lors de la neuvième conférence ministérielle tenue à Bali (Indonésie) en décembre 2013, a été très vite considéré comme un grand bon en avant, nécessaire pour sortir le cycle de l'enlisement. Le paquet de Bali comporte trois piliers: facilitation des échanges, certaines questions agricoles, et des dispositions relatives au développement. Toutefois par rapport à l'agenda de Doha pour le développement défini en 2001, le paquet de Bali ne représente que 10 pour cent.

A cet égard de nombreux experts se posent la question de ce que pourraient tirer les PMA de cet accord, si on sait que certaines de leurs préoccupations inscrites à l'ordre du jour à Bali n'ont malheureusement pas été prises en compte dans ce paquet.

Ce numéro le premier de l'année 2014 analyse les enjeux et défis de ce paquet de Bali pour les PMA en mettant un accent tout particulier sur l'accord sur la facilitation des échanges qui est sans doute un des éléments clés de ce paquet. Ce sujet a pris de l'importance au cours des dernières années en raison de l'intégration accrue des chaînes d'approvisionnement mondiales et de la nécessité d'améliorer l'efficacité dans ces chaînes. La recherche d'équilibre entre des engagements forts dans la Partie I et l'assistance technique et le renforcement des capacités dont les pays en développement ont besoin pour les mettre en œuvre, qui sont présentés dans la Partie II, a longtemps été un obstacle important pour les négociations. Après plusieurs mois de négociations qui se sont intensifiées au cours des semaines, précédant la conférence ministérielle, les parties sont parvenues à un consensus sur le texte de l'accord notamment la section II qui offre un traitement spécial et différencié (TS&D) novateur aux pays en développement et aux pays les moins avancés (PMA) quant à la mise en œuvre des dispositions relatives à la facilitation des échanges.

L'article de Alicia D. Greenidge et Ricardo M. James analyse les éléments clés de ce TS&D devenu la Section II par ailleurs proposition du groupe ACP. Ce numéro comporte également d'utiles analyses sur le paquet de Bali de la part d'autres experts sur le sujet.

Les prochains numéros de Passerelles continueront d'assurer le suivi de ces résultats de Bali tout comme les négociations APE dans l'impasse dans plusieurs régions alors que la date butoir du 1 octobre prochain approche.

L'équipe de Passerelles

FACILITATION DES ECHANGES

Les gains pour les pays en développement et les PMA découlant de la proposition des ACP sur le TS&D

Alicia D. Greenidge et Ricardo M. James

L'accord sur la facilitation des échanges, conclu lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Bali, offre un traitement spécial et différencié novateur aux pays en développement et aux pays les moins avancés (PMA). Cet article analyse les éléments clés de la proposition de TS&D du groupe ACP, devenue la Section II du nouvel accord sur la facilitation des échanges, du point de vue de ses rédacteurs initiaux.

La conclusion fructueuse de la neuvième conférence ministérielle de Bali tenue en Indonésie en décembre dernier, a abouti à une décision sur un accord sur la facilitation des échanges qui contient de nouvelles règles et disciplines contraignantes devant faciliter le flux de marchandises à travers les frontières et mobiliser une assistance mondiale en faveur des pays en développement et des PMA membres de l'OMC. Mais plus important encore, l'accord contient un cadre de Traitement Spécial et Différencié (TS&D) novateur pour garantir que la mise en œuvre des dispositions relatives à la facilitation des échanges par ces pays soit fonction de la capacité de ces pays à le faire.

Lorsque les membres ont convenu, en juillet 2014, des modalités de l'Annexe D pour négocier un accord de facilitation des échanges dans le cadre de l'Agenda de développement du Cycle de Doha (ADD), l'assistance des pays développés à la mise en œuvre dans les pays en développement et les PMA était d'une importance cruciale. Cet engagement n'était toutefois assuré, dans ces modalités, que sur la base du meilleur effort. Par ailleurs, les pays en développement et les PMA avaient été en mesure de garantir, dans les modalités, le principe selon lequel il ne seraient tenus de mettre en œuvre les disciplines que dans la mesure de l'acquisition de capacité.

La proposition du groupe d'Etats ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) sur le TS&D, présentée le 23 avril 2013, a été saluée par le directeur général de l'OMC comme ayant joué un rôle crucial pour dégager un consensus dans les négociations. La proposition des ACP a servi de base pour les négociations à Genève au cours de la période menant à la 9ème conférence ministérielle et pour l'accord conclu par les Ministres à Bali. La coalition entre le groupe ACP, le groupe des PMA et le groupe africain a également joué un rôle primordial en permettant une convergence finale entre pays en développement, avant le démarrage de la conférence ministérielle de Bali.

Un TS&D sur la base de la proposition des ACP

La Section II de l'accord sur la facilitation des échanges prévoit le mécanisme de mise en œuvre par les pays en développement des disciplines figurant dans la Section I. Plus spécifiquement, elle porte sur le calendrier de notification des régimes de mise en œuvre.

- Une auto-désignation des périodes de transition

Se démarquant considérablement de la norme de l'OMC, les membres ont convenu que l'accord sur la facilitation des échanges permettrait aux pays en développement et aux PMA de choisir leurs propres dates de mise en œuvre dans trois catégories. Cependant, ce concept a été contesté dans les négociations, au motif que certaines propositions exigeraient le réexamen et l'approbation des dispositions et la notification des périodes de transition par les pays en développement et les PMA. La proposition du groupe ACP supprimait ces éléments et les négociateurs du groupe avaient avancé des arguments pour soutenir avec succès leur position, à présent reflétée dans le texte final.

- Un processus de notification des dates de mise en œuvre de la Catégorie C

Le processus de notification des dates de mise en œuvre de la Catégorie C figure dans la Section II. L'accord sur la facilitation des échanges contient, pour la Catégorie C, des étapes distinctes pour la notification des dates définitives de mise en œuvre. Ces étapes sont structurées pour renforcer la confiance et la prévisibilité d'une part, pour les pays en développement et d'autre part, pour les pays développés qui fourniraient l'assistance. Tout en semblant détaillé, en surface, le processus ACP est conçu avec un engagement intégré contraignant en matière d'assistance, de la part des bailleurs, qui était absent des textes préliminaires antérieurs et des modalités en matière de facilitation des échanges de 2004. Ce processus calibré sous forme de partenariat, s'est en premier lieu, heurté à la résistance de quelques pays membres donateurs potentiels.

Les trois éléments importants du processus de la Catégorie C du groupe ACP sont les suivants:

- 1 La notification contraignante des arrangements d'assistance avec les Membres donateurs avant la notification des dates définitives de mise en œuvre :** Alors que les pays en développement et les PMA seraient en mesure de décider de leurs propres périodes de transition, dans le cas de la Catégorie C, des préoccupations ont subsisté sur la notification de telles périodes, s'il n'existait dans le texte aucune obligation pour les membres bailleurs de fournir une assistance. Avant que la proposition ACP ne soit déposée, le texte imposait uniquement aux pays en développement et aux PMA la recherche de bailleurs potentiels et la notification des dates, sans obligation correspondante dans les accords d'assistance. De nombreux pays en développement, dont certains Etats ACP, ont suggéré l'établissement d'un fonds fiduciaire. D'autres ont demandé, dans le texte, un engagement contraignant explicite des bailleurs. Les deux approches ont suscité l'opposition des membres donateurs en raison des questions en jeu dans leurs système budgétaires nationaux et parce que seuls les meilleurs efforts en matière d'assistance étaient formulés dans l'Annexe D. Dans tous les cas, un fonds fiduciaire n'aurait peut-être pas garanti à tous les pays en développement un accès à l'assistance ou obligé les membres bailleurs à y contribuer.

Surmontant les limitations de l'Annexe D, les négociateurs ACP ont introduit un engagement contraignant de la part des bailleurs à travers un processus. La proposition ACP a inscrit dans le texte une prescription selon laquelle les arrangements d'assistance seraient notifiés par les Membres bailleurs et les bénéficiaires à une date certaine avant que les pays en développement et les PMA ne soient tenus de notifier des dates définitives de mise en œuvre. Cette prescription énonce également la notion de partenariat.

- 2 Ancrage de la période d'assistance.** Les pays en développement et les PMA souhaitaient également s'assurer que les arrangements en matière d'assistance sont suffisamment mobilisés dans les pays pour jeter les bases en vue du choix des dates de mise en œuvre. Les membres bailleurs exigeaient l'inclusion de dates provisoires pour leur permettre d'anticiper la planification de l'assistance. Cependant, la notification des dates définitives est contraignante, avec des conséquences si elles ne sont pas communiquées à temps. La proposition du groupe ACP prescrit donc une période allant jusqu'à 18 mois après la notification des arrangements avant que les dates définitives ne soient notifiées. Les PMA bénéficient d'un délai relativement plus long.
- 3 Prorogation du délai de notification des dates définitives.** Le texte des ACP prévoit également pour les pays en développement et les PMA membres la possibilité de solliciter un délai supplémentaire pour notifier les dates définitives si un problème survient dans un délai de deux ans et demi à compter de l'entrée en vigueur de l'accord. Il peut s'agir de problèmes tels que le manque de donateur ou des difficultés en matière d'assistance. Les textes antérieurs ne contenaient que le premier motif de prorogation. En bref, la version initiale des projets de textes en matière de facilitation des échanges ne contenaient pas, entre autres 1) une prescription contraignante qui prévoit la notification des arrangements d'assistance par les bailleurs préalablement

à la notification des dates définitives ; 2) une période de réflexion de 18 mois après la notification des arrangements ; et 3) la possibilité de solliciter une prorogation pour notifier les dates définitives au cas où des problèmes d'assistance surviendraient.

Mécanisme d'alerte rapide et mécanisme de sauvegarde

Les paragraphes 5 et 6 de la Section II contiennent un mécanisme d'alerte rapide (MAR) et ce que le G-90 appelle un mécanisme de sauvegarde, respectivement. Au titre du MAR, le Comité peut proroger les dates de mise en œuvre déjà notifiées si un pays estime qu'il n'est peut-être pas en mesure de respecter son délai de mise en œuvre. Le MAR comprend une prorogation automatique initiale garantie par la proposition du groupe ACP, si le temps nécessaire est sur une période donnée. Tout au long des négociations, de nombreux pays en développement étaient également préoccupés par la menace qui pèse sur le principe contraignant de l'Annexe D, qui prévoit que la mise en œuvre ne sera pas requise si la capacité fait défaut. L'accord final énonce à présent ces trois principes : a) un principe général qui figure dans le Paragraphe 1.2 de la Section II ; b) la définition de la Catégorie C ; et c) un nouveau mécanisme de sauvegarde figurant dans la paragraphe 6 du texte final, qui peut être invoqué lorsqu'une prorogation n'est pas accordée ou n'est pas disponible aux fins des procédures MAR. Ce mécanisme de sauvegarde a fait l'objet de négociations intenses et difficiles après que le groupe ACP et le groupe africain ont travaillé pour présenter une proposition conjointe aux membres de l'OMC. Le mécanisme préserve l'auto-évaluation par un pays de sa capacité de mise en œuvre, après que toutes les autres procédures à travers le MAR ont été épuisées. L'évaluation ne fera l'objet d'aucune objection unilatérale. Elle sera plutôt soumise à un réexamen par une tierce partie avec délibération par le Comité de la facilitation des échanges. Les PMA seront en mesure d'invoquer cette procédure à tout moment.

Conclusion

On peut reprocher à la décision de Bali sur la facilitation des échanges d'être une victoire pour ses partisans initiaux, les pays en développement membres de l'OMC. Il faut toutefois rappeler qu'au cours des négociations, plusieurs propositions ont été présentées par les pays en développement et les PMA prenant en compte leur souhait de participer à l'élaboration de disciplines multilatérales qui bénéficient à leurs propres réalités en matière d'exportation et d'importation. De nombreuses propositions ont été déposées par les membres sur le TS&D, reflétant l'énorme fossé entre les pays développés et les pays en développement. Cependant, il est ressorti des négociations qu'une nouvelle approche du TS&D et de l'assistance aux pays en développement et aux PMA dans la mise en œuvre devait être garantie pour créer un précédent réaliste à l'OMC. Ces résultats modifient de manière significative le narratif sur le TS&D dans les négociations de l'OMC et fournissent le modèle de futures solutions aux problèmes ayant trait au TS&D. Le processus de la Catégorie C des ACP figurant dans le texte apporte également un élément contraignant en matière d'assistance, qui était absente dans les modalités de l'Annexe D de 2004.

Les membres de l'OMC ont été instruits par les Ministres de prendre des mesures supplémentaires en 2014 et 2015 avant que l'accord sur la facilitation des échanges ne puisse prendre effet. En outre, les membres ont établi un Comité préparatoire sur la facilitation des échanges, ouvert à tous, avec comme objectifs de garantir l'entrée en vigueur rapide de l'accord ; et préparer l'application efficiente de ce dernier dès son entrée en vigueur. Bien que faisant partie de l'engagement unique de l'agenda de développement de Doha (ADD), un protocole d'amendement visant l'intégration de l'accord dans l'annexe 1A de l'accord de l'OMC sera élaboré. Les Ministres ont chargé le Conseil général de l'OMC de tenir une réunion le 31 juillet 2014 au plus tard pour : a) annexer à l'accord les notifications de l'engagement de la Catégorie A ; b) adopter le protocole d'amendement ; et c) ouvrir le protocole pour acceptation jusqu'au 31 juillet 2015. L'accord entrera en vigueur dès son acceptation par deux-tiers des membres, en conformité avec l'Article X de l'accord sur l'OMC.

Les auteurs étaient les corédacteurs des propositions ACP sur la facilitation des échanges de 2013, adoptées en décembre 2013 lors de la Neuvième Conférence ministérielle de l'OMC à Bali, en Indonésie.



Alicia D. Greenidge

Conseillère experte du commerce pour le Groupe ACP à Genève, financé par le projet TAF auprès du Groupe ACP. Elle est également Présidente de Summit Alliances International sàrl, un cabinet «de» conseil pour le commerce, basé à Genève. Elle a été auparavant, pendant plusieurs années, négociatrice du Gouvernement américain pour le commerce, dans des négociations tant bilatérales qu'à l'OMC.



Ricardo M. James

Chargé d'Affaires de la Mission de l'OECS (Organisation des Etats des Caraïbes Orientales) à Genève et représentant de la délégation dominicaine à l'OMC. Il est également le point focal de la facilitation des échanges du Groupe ACP. Il a été auparavant Directeur du Commerce pour le Gouvernement de la Dominique.

FACILITATION DES ECHANGES

Facilitation des échanges : Quels gains pour l'Afrique?

Patrick Kanyimbo et Calvin Manduna

Qu'est ce que l'accord sur la facilitation des échanges implique pour les pays Africains ?

L'adoption du Paquet de Bali, le 7 décembre 2013, a suscité beaucoup d'euphorie chez les responsables du commerce réunis lors de la 9ème Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce. L'OMC soutient que l'accord va générer entre 400 et mille milliards de dollars US en échanges mondiaux. Cependant, une interrogation s'impose sur ce que le paquet de Bali représente réellement pour l'Afrique dans le domaine de la facilitation des échanges - qui est un de piliers de l'accord convenu.

Redynamisation de l'agenda de développement de Doha

En premier lieu, le simple fait que les 159 Membres soient arrivés à un consensus à Bali est en soi, un remarquable exploit. Le Cycle de développement de Doha était caractérisé par une polarisation entre les grands pays développés et les économies émergentes du Sud. L'accord conclu à Bali donne un coup de pouce opportun au système commercial multilatéral qui n'avait pas connu une pareille excitation depuis le lancement de l'agenda de développement de Doha (ADD) en 2001, au Qatar. Il y avait eu à l'époque beaucoup d'optimisme sur l'aide que l'ADD pourrait apporter pour corriger les déséquilibres du régime commercial mondial. Cependant l'ADD avait été freiné par les divergences insurmontables qui ont amené la plupart des pays à recourir à des pactes commerciaux bilatéraux et régionaux. Le paragraphe 1.9 de la déclaration de Bali réaffirme l'attachement (des Membres) à l'OMC.

La facilitation des échanges est vitale pour la compétitivité de l'Afrique

Essentiellement, le paquet de Bali contient un sous-ensemble de questions émanant de l'ADD plus général comme l'agriculture et des questions qui préoccupent spécialement les PMA. Il y a en particulier le volet facilitation des échanges qui offre aux pays africains d'énormes possibilités et qui complète une grande part des investissements d'infrastructure réalisés actuellement à travers le continent, en particulier dans le secteur du transport. Le paquet des pays les moins avancés contient le langage de l'effort maximal plutôt que des engagements contraignants. Il réitère, entre autres, l'engagement des Membres à offrir aux PMA un accès au marché en franchise de droits et sans contingents. Un examen plus attentif montre que les avantages de l'accès en franchise de droits et sans contingents pourraient s'avérer superficiels pour diverses raisons, notamment la couverture de moins de cent pour cent, les effets de l'érosion des préférences, des règles d'origine et des obstacles non-tarifaires, qui, pour les PMA, sont aussi préoccupants, sinon plus, que les droits tarifaires. L'accès en franchise de droits et sans contingents sans mesures complémentaires ne produit pas la réponse d'offre importante que l'on a notée avec les régimes préférentiels de l'initiative Tout sauf les armes de l'Union européenne et de la Loi sur la croissance et le développement (AGOA) des Etats-Unis. Dans l'ensemble, il y a eu peu d'avancées sur le paquet des PMA depuis la Conférence ministérielle de 2011.

Les négociations sur l'agriculture n'ont abouti qu'à un mécanisme provisoire à la suite d'un « bras de fer » entre l'Inde et les Etats-Unis, nécessitant des négociations supplémentaires pour arrêter une solution durable. Pour les pays africains, l'Accord sur la facilitation des échanges semble donc être le principal gain à Bali.

La facilitation des échanges est vitale pour la propre compétitivité de l'Afrique car elle réduira les coûts pour les négociants. Alors que les droits de douane chutent

progressivement, les défis clés pour le commerce intra-africain, sont les obstacles non-tarifaires qui entravent le mouvement des marchandises, des services et des personnes à travers les frontières. Pour exemple, on dit souvent que l'expédition d'une voiture du Japon à Abidjan coûte 1.500 dollars US, contre 5.000 dollars US pour l'expédition de la même voiture d'Abidjan à Adis Abbéba.

Il y a 16 pays enclavés sur le continent. Pour ces pays, la transaction douanière moyenne comprend 20 à 30 étapes, 40 documents et 200 données, et au moins une seconde saisie de 60 à 70 pour cent de toutes les données. Il n'est donc guère surprenant que des goulets d'étranglement de la facilitation des échanges tels que les formalités de passage des frontières, la documentation et les réglementations encombrantes et des obstacles non-tarifaires tels que les contrôles de police comptent pour 14 pour cent des coûts du commerce dans les pays africains enclavés, contre une moyenne de 8,6 pour cent pour un pays en développement.

Les mesures de facilitation des échanges dans les pays côtiers et de transit ont également des retombées sur les pays enclavés. En raison de telles externalités positives, certains investissements et réformes en matière de facilitation des échanges doivent être perçus comme des biens publics régionaux. Le Pont Kazungula et le poste frontalier à arrêt unique de Chirundu en sont deux bons exemples. Bien que le Pont Kazungula relie la Zambie au Botswana, la majeure partie du trafic est en transit vers la RDC, ce qui étend les avantages à une large région.

La facilitation des échanges est vitale pour stimuler le commerce intra-africain, estimé entre 10 et 16 pour cent. Des études analytiques indiquent que l'Accord de libre-échange élargi (CFTA), associé à la mise en place de formalités douanières plus efficaces et à la réduction des retards dans les ports africains, devraient plus que doubler le commerce intra-africain en une décennie.

La facilitation des échanges est vitale pour stimuler le commerce intra-africain, estimé entre 10 et 16 pour cent.

Les pays africains ont été unanimes dans leur désir d'améliorer la douane et d'autres procédures aux frontières et régimes de transit. C'est ce qu'ont confirmé les responsables de la douane et du commerce lors d'un symposium conjoint de la Banque Africaine de développement (BAD) et de l'OMC sur la facilitation des échanges, tenu en novembre 2012 à Nairobi, au Kenya. De nombreux pays africains ont lancé des programmes de modernisation de leurs services douaniers aux ports d'entrée et dans les corridors de transit, sur la base des lignes directrices de la Convention de Kyoto révisée de l'Organisation mondiale des douanes. Les avantages découlant de telles initiatives sont évidents. Au poste frontière à arrêt unique de Chirundu, le temps de dédouanement entre la Zambie et le Zimbabwe pour les camions commerciaux a été réduit de 5 jours à un seul – si l'on ne tient pas compte de quelques ratés de mise en œuvre – ceux dédouanés en ayant recours à la facilité de la voie rapide passant au maximum 5 heures à la frontière. Le temps de dédouanement pour les bus de voyageurs a été réduit de moitié, passant de deux heures à moins d'une heure, ce qui facilite donc le mouvement des personnes, y compris des petits commerçants de la région. L'amélioration des réformes de la facilitation des échanges a également aidé à accroître les recettes gouvernementales grâce à une meilleure collecte des taxes d'importation résultant d'une plus grande efficacité de la gestion des frontières.

Valeur ajoutée de Bali

Si des pays sont déjà en train de mettre en œuvre des mesures de facilitation des échanges de manière unilatérale, la question qui se pose est de savoir qu'elle est la valeur ajoutée de l'accord de Bali ?

En premier lieu, un accord de facilitation des échanges contraignant dans le cadre de l'OMC incitera les pays à entreprendre des réformes en matière de facilitation des échanges en conformité avec leurs engagements.

Un certain nombre de pays ont fait preuve de léthargie pour entreprendre des réformes douanières et d'autres mesures de facilitation des échanges, même si de telles réformes pourraient stimuler la compétitivité nationale et régionale. Cette lenteur peut avoir des conséquences négatives sérieuses pour l'exploitation fructueuse et efficiente des corridors de transport régionaux. Dans certains cas, il y a, chez les agences gouvernementales clés, peu d'empressement à mettre en œuvre de telles réformes. Une fois en vigueur, l'accord contraignant sur la facilitation des échanges aidera à rendre les réformes irréversibles.

L'accord sur la facilitation des échanges contient des obligations en matière de publication de renseignements sur un certain nombre de questions, y compris les documents et formulaires sur les formalités d'importation, d'exportation et de transit, les droits de douane, taxes et redevances imposées par les gouvernement en relation avec l'importation et l'exportation, les procédures de restriction d'importation, d'exportation et de transit et les procédures d'appel, entre autres éléments. Il y a également des dispositions ayant trait à un certain nombre de questions de la Convention de Kyoto révisée : les décisions anticipées, le traitement en pré-arrivée, la gestion des risques et la vérification après dédouanement, les opérateurs économiques agréés, et l'établissement des guichets uniques, entre autres. Il est évident que ces dispositions bénéficieront aux négociants car elles garantissent la disponibilité de l'information et encouragent la transparence. L'Accord comprend également des flexibilités généreuses qui offrent aux pays en développement la possibilité d'identifier les dispositions qu'ils peuvent mettre en œuvre dès l'entrée en vigueur (catégorie A), après une période de transition (catégorie B), et après une période de transition, dès l'offre d'assistance technique et de constitution de capacités (catégorie C). Là où cela est plausible, les Membres peuvent transférer des éléments de la catégorie B à C.

En outre l'accord de Bali sur la facilitation des échanges encourage les partenaires au développement à fournir une assistance et un soutien dans ce domaine. Ceci ne s'est pas fait sans contestations – car les pays africains avaient espéré davantage d'engagements concrets en matière de soutien technique et financier. Les pays africains auront à spécifier leurs besoins en constitution de capacités afin d'entreprendre des réformes spécifiques. Bien sûr, si ce soutien n'est pas fourni comme escompté, il y aura toujours un risque de ralentissement du rythme des réformes et de la mise en œuvre. Il y a néanmoins ici des opportunités pour les pays africains, travaillant en partenariat avec des partenaires au développement tels que la Banque africaine de développement (BAD) et d'autres à développer et expérimenter des moyens innovants de financer les réformes et les infrastructures de la facilitation des échanges – à l'aide du PPP et de solutions TIC, etc. Nous avons vu des preuves encourageantes allant dans ce sens dans des pays comme le Mozambique et le Ghana.

On peut dire que les pays prêts à exporter récolteront les avantages immédiats de la facilitation des échanges.

Quel commerce sera facilité ?

Des détracteurs de la facilitation des échanges soutiennent que les avantages sont largement biaisés en faveur des pays exportateurs et la qualifient « d'accord de facilitation des importations » qui pèsera sur la balance commerciale de l'Afrique. Ils font valoir que l'accord ne prend pas en compte les contraintes de production et d'exportation auxquelles les pays en développement et les PMA sont confrontés.

On peut dire que les pays prêts à exporter récolteront les avantages immédiats de la facilitation des échanges. Les pays africains doivent donc accorder la priorité aux activités à valeur ajoutée en encourageant l'investissement dans les domaines tels que les chaînes de valeur qui deviennent de plus en plus prééminentes pour la Banque africaine de développement. En l'absence de telles mesures complémentaires, les avantages de la facilitation des échanges seront marginaux et les pays africains ne profiteront pas des mille milliards de dollars qui découleraient de la facilitation échanges. Le système commercial multilatéral devrait appuyer ces mesures en remédiant de manière décisive aux crêtes tarifaires et à la progressivité tarifaire – les premiers empêchent les pays en développement d'exporter des produits pour lesquels ils ont un avantage comparatif, alors que la dernière entrave leurs possibilités de grimper dans la chaîne de valeur.

En second lieu, des questions telles que les obstacles non-tarifaires, le respect des normes sanitaires et phytosanitaires, la progressivité des droits de douane et les crêtes tarifaires sur les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les négociants africains continueront de bloquer les perspectives d'entrée de l'Afrique dans les marchés internationaux et de modernisation de la chaîne de valeur. Des efforts parallèles sont donc nécessaires pour continuer à traiter de ces questions dans le commerce tant national que mondial.

Que devrait faire la BAD pour que Bali bénéficie à l'Afrique ?

L'adoption de la facilitation des échanges à Bali est un appel à des partenaires au développement tels que la Banque africaine de développement, les bailleurs bilatéraux et multilatéraux à intensifier leur action – de manière coordonnée – en vue d'aider à relever les défis légitimes de mise en œuvre que les pays africains doivent relever. La BAD a un avantage comparatif en termes d'investissements dans les infrastructures et il y a une prise de conscience croissante de la nécessité d'assurer le continuum de l'infrastructure hard-soft en veillant à ce que des aspects soft comme les réformes de la facilitation des échanges soient intégrées dans des projets d'infrastructure de transport tels que les routes, ports et chemins de fer dès la phase de conception. Nous encourageons la Banque à intensifier également son action économique et sectorielle dans ce domaine afin de fournir des conseils en matière de politiques, d'identifier les leçons apprises et de surveiller les résultats dans les pays régionaux membres.

La Banque a également l'occasion de renforcer son soutien en termes de constitution de capacités dans la facilitation des échanges, en ciblant spécialement les Etats enclavés et fragiles pour les aider à mettre en œuvre leurs engagements en matière de facilitation des échanges – mais en visant également les pays côtiers 'portes d'accès'. La création du Fonds commercial africain de la BAD est une initiative à la fois opportune et positive, mais le Fonds doit être renforcé de manière significative pour avoir un effet sérieux, au vu de l'ampleur des besoins.



Patrick Kanyimbo

Expert principal au Département de l'intégration régionale et du commerce du NEPAD à la Banque africaine de développement.



Calvin Manduna

Expert principal du commerce au Département de l'intégration régionale et du commerce du NEPAD à la Banque africaine de développement.

POST-BALI

Reflexions sur l' « accord de Bali »

Antoine BARBRY

Après l'ivresse d'un accord à Bali au terme de semaines de travail frénétique, est-ce le goût du grand cru qui restera en bouche et donnera envie de poursuivre la dégustation, ou la communauté internationale est-elle menacée d'une sérieuse « gueule de bois » ? Bien entendu, ni l'un ni l'autre, ou plutôt les deux à la fois. La gestation d'un accord multilatéral est toujours d'une rare complexité, son suivi également.

Je n'aborderai qu'à la marge le contenu technique des différents chapitres de « l'accord de Bali ». Ce qui m'intéresse en tant qu'observateur attentif, ce sont plutôt les facteurs qui ont conduit cette fois à une conclusion positive, là où précédemment il n'y en avait jamais eu depuis la création de l'OMC. C'est aussi la dynamique qu'a connue cette négociation, ainsi que les éventuelles leçons qui peuvent en être tirées.

Mais avant toute analyse sur le fond, une question préalable s'impose: y a-t-il bien eu accord à Bali ? L'interrogation semblera saugrenue à ceux qui ont assisté, épuisés mais soulagés, à la cérémonie de clôture de la conférence ministérielle. Mais rappelons quelques faits têtus : il reste encore plusieurs dizaines de crochets dans la partie de l'accord consacrée à la facilitation des échanges et les négociateurs se sont donnés jusqu'au mois de juillet pour « nettoyer » définitivement le texte. On peut supposer que cela sera fait maintenant que l'accord a reçu « l'onction politique » des ministres, mais ce n'est pas une assurance tous risques. Il faudra également un peu de temps pour que, comme tout accord multilatéral, le texte passe l'épreuve de la ratification parlementaire et soit validé par au moins deux tiers des pays membres. On conclura donc en forme de boutade que l'annonce faite à Bali a pris un peu d'avance...

Pourquoi il y eut « accord » à Bali alors qu'il n'y en avait pas eu précédemment ?

La réponse est forcément complexe et multiforme. Il semble évident que, cette fois, les acteurs majeurs du système souhaitaient réellement un succès. Il est ainsi patent, à la lecture du texte des accords, que les Etats-Unis et surtout l'Union Européenne ont accepté de retirer certaines de leurs exigences, en particulier dans le domaine de facilitation des échanges, pour faciliter une conclusion positive. La volonté politique d'arriver à un accord a pris le dessus sur les bénéfices concrets que l'on pouvait en tirer. Il était important de démontrer que l'on croyait et participait encore pleinement au système multilatéral. Pour l'Union Européenne et les Etats-Unis, le « coût politique » d'un échec pour lequel on les aurait largement blâmés devenait probablement trop lourd. Et, bien qu'ayant à leur disposition une large palette d'outils pour poursuivre leurs objectifs commerciaux (accord bilatéraux, régionaux, transrégionaux etc.), ils n'ont probablement pas voulu enterrer définitivement l'OMC qui reste encore un cadre adéquat pour pousser certains dossiers, et qui demeure l'unique cadre de négociation qui engage tous les membres.

Qu'en est-il des autres acteurs ?

Pour les PMA, les quelques avancées en matière de règles d'origine ou d'opérationnalisation de la dérogation en matière de commerce des services avaient été obtenues à Genève, avant le début de la conférence. A Bali, ils ont fait montre de beaucoup de flexibilité mais n'ont pas réussi à peser sur les négociations. Rien de nouveau de ce côté-là... Très clairement, les lignes de fracture qui traversent leur groupe, notamment sur l'accès de 100% de leurs produits d'exportation en franchise de droits et sans contingents aux marchés des pays développés, ne rendent pas service à leur cause. Et puis il y a aussi ceux qui ont tiré leur épingle du jeu.

Partiellement comme les pays africains qui ont obtenu qu'en matière de facilitation des échanges l'Union européenne renonce à plusieurs de ses objectifs, et qu'ils soient seuls décideurs des mesures à mettre en œuvre et de leur timing. Plus franchement comme l'Inde qui a prouvé à la fois sa capacité à imposer ses priorités et sa détermination à les faire valoir. Le suivi attentif des soubresauts et évolutions de la politique intérieure

indienne devient plus que jamais un impératif pour les autres acteurs du système. Enfin, les pays de l'ALBA (Alliance Bolivarienne pour les Amériques) ont également réussi une belle opération de communication en bloquant temporairement mais de façon spectaculaire les négociations dans leur dernière ligne droite, et en rappelant au monde la question de l'embargo américain sur Cuba.

Qu'en est-il pour les pays de la Francophonie ?

La réponse est ardue. L'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) regroupe des Etats et gouvernements du Nord comme du Sud, des économies les plus industrialisées aux pays les moins avancés. Il est donc périlleux de dresser un état des lieux uniforme. La concertation des ministres francophones tenue la veille de l'ouverture de la Conférence avait permis de discuter à bâtons rompus et de confirmer le souhait commun de parvenir à un accord sur la base d'un compromis qui respecterait les intérêts vitaux de tous.

Puisque la majorité des pays francophones se trouve en Afrique sub-saharienne et dans les catégories « pays en développement » et « pays les moins avancés », c'est à l'aune des résultats pour ces catégories que l'on doit mesurer ce que les pays francophones ont pu retirer de l'accord. Mais en tout état de cause l'espace francophone se réjouit de la nouvelle impulsion donnée au système multilatéral, seul cadre à même de respecter les intérêts des acteurs les moins influents.

Le succès de Bali s'est aussi fondé sur le rôle des individus. Et avant tout celui du nouveau Directeur Général, le Brésilien Roberto Azevêdo. Sans sa contribution active, il n'y aurait, selon toute probabilité, pas eu d'accord. Il disposait de plusieurs atouts : sa connaissance très pointue des sujets après dix années à mener les négociations pour son pays, son intimité avec les différents Ambassadeurs, la confiance des acteurs majeurs et l'« état de grâce » que l'on accorde volontiers au nouvel arrivant. Mais il a su faire fructifier ces avantages de départ. La façon dont il a mené avec doigté, mais aussi avec fermeté et pragmatisme les négociations à Genève et à Bali a épaté de nombreux négociateurs, moins convaincus par la méthode de son prédécesseur Pascal Lamy.

D'autres ont aussi joué un rôle crucial. En particulier Michael Froman, Secrétaire d'Etat américain au Commerce, dont la proximité avec le Président Obama a été très utile, et Gita Wirjawan, ministre indonésien du Commerce, qui a joué pleinement son rôle de facilitateur. Il y eut aussi, à différents moments du processus, l'action de plusieurs Ambassadeurs (Hong Kong, Singapour ou Jamaïque entre autres) qui ont joué un rôle non négligeable pour trouver des solutions « techniques » aux problèmes, pour convaincre leur capitale de rabaisser ses exigences, ou pour jouer un rôle de modérateur auprès des pays récalcitrants.

Enfin, qu'est-ce que l'accord de Bali peut nous apprendre sur le système multilatéral ?

D'abord, et sans surprise, que rien n'est plus important que la volonté réelle des parties (à tout le moins des plus puissantes) de parvenir à un accord de compromis, y compris en traînant les pieds. Mais aussi que le contexte extérieur à la négociation est important, tout comme le rôle joué par les individus détenant des positions-clés (négociateurs les plus influents, président de la Conférence, coordonnateurs de groupes et bien entendu directeur général de l'organisation). On ne soulignera jamais assez le rôle crucial des facilitateurs dans des négociations aussi complexes.

Qu'on ne s'y trompe pas, le résultat positif de Bali n'allait absolument pas de soi et l'accord aurait pu dérailler à de nombreuses reprises. Il a fallu la volonté acharnée de tous et de nombreuses nuits blanches de travail pour parvenir à l'ébauche du premier accord multilatéral en matière commerciale. Et il faudra tout autant d'engagement et de compétences pour faire vivre cet accord et poursuivre le travail du cycle de Doha.

Cet article est la vision personnelle de l'auteur et n'exprime en aucune manière la position de l'OIF.



Antoine BARBRY

Conseiller pour les questions économiques et de développement.
Représentation permanente de l'OIF auprès des Nations Unies à Genève.

OMC

Bali et le futur du commerce multilatéral

Sofia Baliño

L'impact systémique de l'accord passé à Bali pourrait être important si les Membres de l'OMC réussissent à maintenir la dynamique amorcée.

La réunion des Ministres du commerce dans l'île indonésienne de Bali a débouché sur la conclusion d'un accord commercial global – le premier depuis la création de l'OMC en 1995. Toutefois cet accord dit « paquet dit de Bali » ne couvre qu'une petite partie du mandat du Cycle de Doha, établi en 2001 par l'OMC, les sujets plus difficiles étant repoussés à plus tard. L'impact systémique pourrait cependant être important si les Membres de l'OMC réussissent à maintenir cette dynamique.

Un échec à Bali aurait été désastreux pour le système commercial multilatéral. Toutefois, la réussite de cette conférence soulève certaines questions, notamment, si la conclusion du premier accord commercial multilatéral après de 20 ans suffit à revitaliser à long terme la fonction de négociation de l'OMC – d'autant plus que les accords bilatéraux, régionaux et plurilatéraux jouent un rôle de plus en plus prééminent sur la scène mondiale. Dans le même temps, l'émergence de ce que l'on appelle les « nouvelles questions », à savoir l'énergie, les taux de change ou l'investissement, a poussé beaucoup de Membres à se demander si le mandat de 2001 correspond toujours aux besoins de l'économie mondiale en d'autres termes, si l'OMC est en mesure de s'adapter à un paysage commercial en constante évolution.

L'accord de Bali

Le paquet conclu à Bali était en trois parties ; un accord sur la facilitation des échanges (FE) ; quatre textes sur certaines questions agricoles ; et une petite série d'éléments liés aux pays en développement et moins avancés (PMA). Le choix de se concentrer sur un simple sous-ensemble des négociations du Cycle de Doha – au lieu de les traiter dans leur ensemble – a été un revirement majeur pour l'OMC, longtemps attachée à l'idée que « des résultats rapides » n'étaient pas une option.

Ce n'est que mi-2011, après l'échec d'un dernier sursaut visant la finalisation du Cycle dans son ensemble, que les Membres se sont décidés à diviser les négociations en parties, et à examiner par la suite les différents éléments pour arriver à un équilibre. Une tentative visant à réaliser un mini-paquet de Doha ayant échoué quelques mois plus tard, juste avant la Réunion ministérielle de Genève de décembre 2011, les Membres de l'OMC avaient effectivement convenu de déclarer le Cycle officiellement dans l'impasse, en s'engageant à adopter de « nouvelles approches de négociation » pour surmonter le blocage.

La facilitation des échanges est rapidement ressortie en 2012 comme un domaine où un accord était réalisable. Bien que ne faisant pas initialement partie du mandat du Cycle de Doha, la facilitation des échanges était un des domaines des négociations qui avait avancé le plus rapidement au cours des dernières années et qui avait longtemps été considéré une option possible pour « un résultat rapide » à l'OMC, au cas où un résultat se concrétiserait.

La facilitation des échanges vise à réduire les lourdeurs administratives et la bureaucratie à la frontière, une question particulièrement importante pour les pays en développement enclavés, soumis à des contrôles des marchandises à la douane pouvant prendre des semaines, et dans certains cas des mois. L'accord de Bali dans ce domaine a été présenté par ses partisans comme gagnant-gagnant pour tous, les estimations les plus optimistes prévoyant qu'il pourrait générer une hausse annuelle du commerce mondial de mille milliards de dollars.

Une prise de position de dernière minute de Cuba sur le sujet a toutefois failli faire capoter l'ensemble de la Conférence de Bali. Avec le soutien de la Bolivie, du Venezuela et du Nicaragua - et également une partie de l'Alliance bolivienne des Amériques, ALBA - Cuba a fait pression en faveur du libellé qui aurait interdit aux Membres d'appliquer des mesures discriminatoires « aux marchandises en transit, aux navires ou autres moyens de transport », dans le but de lever l'embargo américain imposé en 1960.

Après d'intenses discussions, un compromis a été trouvé énonçant que les Membres ne maintiendraient pas de « restrictions volontaires » ni « autres mesures similaires sur le trafic en transit » mais que cela était « sans préjudice des réglementations nationales, arrangements bilatéraux et multilatéraux présents et futurs liés à la réglementation du transport, en conformité avec les règles de l'OMC. » En ce qui concerne l'agriculture, les textes de Bali traitent de trois principales questions : les contingents tarifaires, la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et la concurrence à l'exportation. Bien que toutes les propositions sur l'agriculture aient rencontré des difficultés dans le processus de négociation, les questions ayant trait à la détention de stocks publics ont également failli capoter la conférence.

Avec l'appui du G-33 (coalition de pays en développement ayant de fortes populations de petits exploitants agricoles) et sous l'égide de l'Inde, le groupe avait fait pression en faveur d'une plus grande flexibilité, au titre des règles de l'OMC, pour l'achat de produits alimentaires à des prix administrés, (fixés par les autorités gouvernementales) lors de la constitution de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire. Certains pays en développement et pays développés se sont toutefois demandé si le fait de permettre que des niveaux illimités de soutien des prix de marché soient considérés comme ayant des effets de distorsion minimale des échanges n'aboutissait pas, en fait, à l'effet inverse, tout en pouvant entraîner des problèmes de sécurité alimentaire ailleurs, si les excédents de céréales faisaient l'objet d'un dumping sur des marchés de pays tiers.

La question la détention de stocks publics a dominé la majeure partie de la Conférence de Bali, avec un clivage dans la coalition du G-33 alors que les négociations se déroulaient. Le Ministre indien du commerce, Anand Sharma, a adopté une position ferme sur le sujet, au cours de la réunion, en déclarant lors d'une conférence de presse devant un grand nombre de journalistes, que le droit de son pays à garantir sa propre sécurité alimentaire était « non-négociable ».

Le texte final engage à présent les Membres à négocier une solution permanente, avec une clause de paix - également appelée mécanisme juridique de « modération » qui engagerait les Membres à ne pas initier de différends dans ce domaine - servant d'arrangement provisoire jusque-là. La date limite pour conclure une solution permanente est fixée à 2017, lors de la 11^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC. Toutefois selon les termes de l'accord seuls les régimes de détention de stocks en place à la date de la décision de Bali seront couverts par le nouvel arrangement.

La détention de stocks publics n'était pas le seul combat commercial agricole dans le contexte de ces discussions. Préalablement à Bali, une proposition de la Coalition de pays en développement du G-20 - à ne pas confondre avec le groupe G-20 des grandes économies industrialisées et émergentes - sur la concurrence à l'exportation de produits agricoles a eu pour effet de faire monter la pression des délégués négociant à Genève.

Lors de la Conférence ministérielle de 2005, à Hong-Kong, les Ministres avaient convenu d'éliminer toutes les subventions à l'exportation et mesures similaires avant 2013. Cependant, les Etats-Unis et l'UE ont fait valoir que cet engagement avait été pris sous réserve de l'achèvement de l'accord complet de Doha.

Le libellé final convenu à Bali « réaffirme » l'attachement des Membres à éliminer ces disciplines en matière d'exportation comme résultat des discussions de Doha, tout en les encourageant à poursuivre, en parallèle, leurs processus de réforme interne en vue de réduire de telles subventions.

La Conférence de Bali a également convenu d'une disposition qui permettrait aux pays développés d'assouplir leurs contingents d'importation de produits agricoles au cas où de tels contingents resteraient régulièrement non utilisés. Par ailleurs, les Membres ont également décidé d'exempter certains régimes de subventions agricoles – tels que les programmes de « services généraux » impliquant, entre autres, la conservation des sols ou l'emploi rural – de certains plafonds, au motif que ceux-ci ont des effets de distorsion minimale des échanges. Dans le domaine du développement, le paquet de Bali établit un « Mécanisme de suivi » pour le traitement spécial et différencié (TS&D) – qui, à l'OMC, renvoie à une disposition spécifique en faveur des pays en développement – notamment la possibilité pour les pays développés de fournir à ceux-ci un traitement plus favorable.

Ce mécanisme examinerait et analyserait la mise en œuvre des dispositions TS&D dans tous les Accords de l'OMC, et pourrait faire aux organes pertinents de l'OMC des recommandations en vue du lancement de négociations sur de telles dispositions, si un problème était identifié.

Les quatre autres textes du paquet de Bali ayant trait aux pays en développement renvoient spécifiquement aux pays les moins avancés (PMA). Il s'agit entre autres de termes en vue de l'opérationnalisation de la dérogation sur les services convenue lors de la Conférence ministérielle de 2011 à Genève, qui permet aux Membres d'octroyer un traitement préférentiel aux services et aux fournisseurs de services des PMA ; de règles d'origine plus favorables ; de l'accès en franchise de droits et sans contingents ; et d'un nouvel ensemble de discussions spéciales sur le sujet épineux du commerce du coton.

Maintenir la dynamique

Après avoir obtenu un accord à Bali, il reste à voir quelle sera, à long terme, la signification réelle de cet accord pour le commerce mondial. Des observateurs prévoient que la mise en œuvre de l'accord sur la facilitation des échanges, par exemple, pourrait prendre jusqu'à deux ans. Selon les règles de l'OMC, deux tiers des Membres doivent ratifier l'accord pour qu'il s'applique à tous les Membres. Une autre question clé est de voir comment les pays auront recours à la flexibilité prévue dans le texte sur la détention de stocks publics.

Après avoir obtenu un accord à Bali, il reste à voir quelle sera, à long terme, la signification réelle de cet accord pour le commerce mondial.

Pendant ce temps, la question à l'esprit des négociateurs est de savoir qu'elles devraient être à présent les prochaines étapes pour l'OMC. Notamment, la déclaration finale de Bali comprend plusieurs paragraphes sur la période « post-Bali », y compris une directive visant l'élaboration d'un programme de travail qui traiterait des questions en suspens du Cycle de Doha. Les Membres de l'OMC ont 12 mois pour élaborer ce plan, qui doit également être en conformité avec l'orientation ministérielle de 2011 visant la recherche de nouvelles approches de négociation – y compris les moyens d'éviter les « écueils les plus critiques et les plus fondamentaux. » Une question qui reste toujours ouverte est de savoir à quoi un tel libellé pourrait mener dans la pratique. La résolution de certaines des questions les plus difficiles du Cycle de Doha – agriculture, accès aux marchés industriels, et services – sera certainement difficile, voire impossible, surtout en raison de l'opinion largement partagée selon laquelle ces trois questions sont inextricablement liées.

Certains suggèrent qu'une solution possible pour aller de l'avant pourrait inclure de futurs mini-paquets de l'OMC, comme celui obtenu à Bali. D'autres rétorquent que les circonstances qui permettraient l'accord de Bali ne tiendraient peut-être pas pour d'autres éléments du Cycle de Doha.

Une autre suggestion est la possibilité de mener des 'initiatives plurilatérales' qui pourraient par la suite être étendues à l'ensemble des Membres de l'OMC – un sujet

épineux. Si certains avertissent que ceci pourrait nuire au processus multilatéral, d'autres déclarent que ces efforts pourraient simplement être le type « d'approches de négociation flexibles » que les Membres de l'OMC recherchent.

Personne ne peut dire avec certitude ce qui est en réserve pour l'OMC au moment où l'organisation ouvre ce nouveau chapitre (...)

Une opportunité rare

Personne ne peut dire avec certitude ce qui est en réserve pour l'OMC au moment où l'organisation ouvre ce nouveau chapitre, surtout en raison de la longue histoire mouvementée du Cycle de Doha. Il y a le risque de voir l'éclat post-Bali pourrait s'estomper et les appels à la créativité, à la flexibilité et à de nouvelles approches pourraient à terme être ignorés, en particulier avec l'entrée en jeu de la politique et des préoccupations intérieures. En revanche, les Membres de l'OMC pourraient se servir de Bali pour ce qu'il est : une opportunité rare de tout reprendre à zéro, dans un nouveau contexte mondial, tout en prenant soin de se rappeler les leçons à tirer des douze années et plus du Cycle de Doha.

Cette année, les efforts visant à clore des accords méga-régionaux tels que le Partenariat Trans Pacifique ou le Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement s'intensifient, et d'autres nouveaux accords plurilatéraux peuvent se faire jour dans l'esprit de l'Accord sur les services et de l'initiative relative aux biens environnementaux. Qu'ils réussissent ou qu'ils échouent, ces processus auront un large impact sur la façon dont les négociateurs perçoivent la réforme du commerce. Dans le même temps, l'économie mondiale sort enfin d'une demi-décennie de crise, et recherche activement des possibilités d'avancer.

Il est en outre important de se rappeler qu'une des fonctions clés de l'OMC, c'est son rôle d'arbitre des règles commerciales mondiales. Un coup d'œil rapide à certains des récents différends soumis à l'OMC – couvrant des sujets allant des produits du phoque aux politiques de soutien des énergies renouvelables, en passant par les pêcheries – montre clairement les liens de plus en plus étroits entre les questions ayant trait à l'environnement et la politique commerciale. L'on pourrait donc conseiller aux négociateurs de voir si les édits de l'OMC des deux dernières décennies correspondent au paysage de la politique environnementale actuelle où s'il faut procéder à des changements.

Face à toutes les incertitudes à venir, il est clair que le paysage économique mondial continuera d'évoluer, et rapidement – les Membres de l'OMC ne peuvent pas se permettre de laisser retomber la dynamique de Bali.



Sofia Baliño

Editrice de Bridges Weekly
Trade News Digest au Centre
Internationale pour le Commerce
et le Développement Durable.

DERNIER MOT

L'OMC entre intérêts commerciaux et logiques politiques : quelles leçons peut-on retenir de Bali ?

Cheikh Tidiane Dieye

L'honneur est sauf pour l'OMC. Même si tous acceptent que l'accord de Bali est de portée très limitée, sa conclusion a permis à l'institution multilatérale de sortir la tête de l'eau et de revoir l'avenir avec plus d'optimisme. Certains pays ont eu ce qu'ils sont venus chercher. C'est le cas de l'Inde. D'autres n'ont rien perdu. Ce sont les pays développés et les grands pays en développement. D'autres en fin, sont rentrés comme ils sont venus à Bali : sans illusions. Ce sont les pays africains et les PMA.

Je ne m'attarderai pas sur le contenu de l'accord car des articles publiés dans ce numéro de Passerelles l'ont brillamment fait. Je ne m'attarderai pas non plus sur ses retombées. On estime en général que la conclusion de l'accord sur la facilitation des échanges devrait accroître le PIB mondial d'environ 1000 milliards de dollars, soit 600 milliards pour les pays émergents et 400 milliards pour les pays développés et créer 21 millions d'emplois dont 18 millions dans les pays émergents et 3 millions dans les pays développés.

Je voudrais plutôt m'intéresser aux leçons que l'on peut tirer de l'accord et des conditions qui ont permis sa conclusion. Les pays membres de l'OMC ont répété inlassablement durant tout le processus préparatoire de Bali qu'un échec de la 9^{ème} Conférence ministérielle serait lourd de conséquence pour le multilatéralisme qui était visiblement au pied. La peur d'un échec a poussé les Membres à la retenue. Les qualités de diplomate du Directeur général de l'OMC et la magie de Bali ont fait le reste. Quelles leçons peut-on donc tirer de ce succès limité ?

L'accord de Bali ouvre la voie, mais le chemin sera long et sinueux

En clôturant les travaux, le Directeur général de l'OMC a affiché son optimisme : « tous les pays membres ont agi ensemble. Nous avons remis l'adjectif « mondial » dans le sigle de notre organisation (...) Nous sommes de retour aux affaires [...] Bali n'est qu'un début ». Force est cependant de reconnaître que le reste du chemin sera plus complexe car on rentre dans le noyau dur des questions les plus controversées. La logique du séquençage des négociations en objets simples et la constitution de paquets plus facilement « adoptables » a permis de conclure l'accord de Bali. On dit souvent que les fruits les plus bas de l'arbre sont plus faciles cueillir. Les sujets du paquet de Bali peuvent être considérés comme des « Low hanging-fruits ». La phase post Bali devra créer les conditions pour la montée vers le sommet de l'arbre afin de terminer la récolte. Et ce ne sera pas simple car l'accord de Bali ne représente qu'environ 10 pour cent des sujets du Cycle de Doha.

Le pouvoir des pays émergents se confirme

Qu'ils agissent sur la scène ou en coulisse, les pays émergents ont fini de montrer que plus rien ne se fera à l'OMC sans leur bénédiction. L'ère où les Etats-Unis et l'Union européenne faisaient la pluie et le beau temps à l'OMC est définitivement derrière nous. L'Inde l'a prouvé en surfant littéralement sur les négociations à Bali, entretenant une sorte de psychodrame qui a suscité l'admiration des pays en développement face une détermination assumée jusqu'au bout, mais aussi de l'impatience des pays développés. L'Inde a porté la revendication du G33 sur l'agriculture. Sa stratégie du bord du gouffre qui, à plusieurs fois, a conduit la Conférence tout prêt d'un échec a fini par payer. Elle a obtenu le droit de constituer des stocks alimentaires de denrées de base. Son objectif était de pouvoir faire face à une volatilité des prix et subvenir aux besoins alimentaires de ses millions de pauvres, urbains comme ruraux, sensibles aux évolutions brutales de prix. Certes, les calculs politiques liés aux élections de 2014 en Inde ne sont pas étrangers au comportement de ce pays. Mais c'est de bonne guerre. On sait déjà que les années électorales ont toujours eu des influences explicites ou diffuses sur les positions de négociation de nombreux pays développés au premier rang desquels se trouvent les Etats-Unis.

Des pays en développement comme le Brésil et l'Argentine ont eu une position relativement conciliante. Pour le cas du Brésil, non seulement le compromis ne le gêne pas, bien au contraire, mais la victoire de Roberto Azevêdo, son ancien Ambassadeur devenu Directeur général de l'OMC n'est pas sans le remplir de fierté. La Chine était aussi très attendue. Mais elle n'a pas dérogé à sa stratégie à l'OMC consistant à ne pas faire de vagues tout en défendant ses intérêts bien compris. Rien ne peut plus se faire à l'OMC sans elle la Chine, au regard de son statut de premier marchand du monde. Mais elle n'assume pas encore le leadership attendue d'elle, comme les Etats-Unis et l'UE l'ont fait durant les cycles du GATT.

Rien ne peut plus se faire à l'OMC sans elle la Chine, au regard de son statut de premier marchand du monde.

La fragmentation du multilatéralisme et l'éclatement des chaînes de production

Le blocage des négociations à l'OMC ces dernières années n'a pas empêché le commerce mondial de croître à un rythme remarquable en dépit des crises successives. Deux facteurs peuvent expliquer cette évolution. Le premier est la fragmentation du multilatéralisme et le développement dans ses marges d'accords commerciaux régionaux à l'intérieur desquels les membres s'accordent des préférences commerciales et organisent leurs échanges. En 2011, plus de 300 accords commerciaux régionaux (ACRs) ont été dénombrés. Et tous les pays membres de l'OMC sont aussi membres d'au moins un ACR. Face à la difficulté d'obtenir un consensus à 160, la stratégie des ACRs semble être une « alternative pragmatique ». Ces ACRs réduisent les obstacles commerciaux entre un nombre limité de partenaires. Ce qui correspond à l'un des objectifs de l'OMC. Mais en instituant une situation de discrimination entre membres de l'OMC, ils contredisent aussi l'un des principes fondateur du multilatéralisme, ce qui les rend inefficaces.

Et les choses ne semblent pas s'arranger pour l'OMC puisque deux méga-ACR sont actuellement en cours de négociation et leur conclusion pourrait modifier profondément et durablement la physionomie actuelle du système commercial multilatéral. Il s'agit de l'Accord transatlantique pour le commerce et l'investissement (ATCI) entre les Etats-Unis et l'Union européenne et l'Accord de Partenariat Transpacifique (ATP) qui réunit l'Australie, Brunei, le Canada, le Chili, le Japon, la Malaise, le Mexique, la Nouvelle Zélande, le Pérou, Singapour, les USA et le Vietnam.

Le second facteur porte sur les chaînes de production internationales qui ont connu une complexification croissante ces dernières années. La valeur ajoutée d'un produit spécifique se répartit entre plusieurs pays quelques fois entre plusieurs continents à l'intérieur d'une même firme. La conteneurisation du transport mondial et le développement rapide des moyens de communication ont facilité le développement de chaînes de valeurs mondiales qui semblent s'autonomiser de plus en plus, donnant l'impression qu'elles peuvent même se passer d'une organisation multilatérale.

A l'OMC on ne récolte que ce que l'on a semé

Jusqu'au moment où ils quittaient Bali, de nombreux délégués africains et représentants de PMA se sont demandés ce qu'ils pourraient bien présenter comme gains à leur retour. Qu'est ce qu'on a gagné ? M'ont demandé de nombreux délégués africains. A vrai dire, j'avais moi-même du mal à répondre à cette question. Je me suis le plus souvent limité à leur dire qu'ils ont au moins contribué à « sauver l'OMC » et que l'accord conclu maintiendrait l'espoir de voir les discussions se poursuivre après Bali et déboucher, peut-être, sur quelques avantages pour eux. De plus, la non conclusion d'un accord à Bali maintiendrait à coup sûr le statu quo actuel qui est loin d'être à l'avantage des pays en développement et des pays africains en particulier. Ces derniers l'avaient d'ailleurs reconnu en partie lorsqu'ils ont affirmé à Addis Abeba, à l'occasion de la Conférence des Ministres du Commerce de l'Union Africaine préparatoire de Bali, que le désintérêt à l'égard du Programme de Doha pour le Développement érodera les modestes progrès réalisés pour une meilleure intégration des pays africains dans le système commercial multilatéral.

Les pays africains avaient des positions très claires avant la conférence ministérielle. Deux mois avant Bali, ils avaient déclaré à propos de la facilitation des échanges que l'obligation pour les pays en développement et les pays les moins avancés de mettre en œuvre l'accord sur la facilitation du commerce devrait être fondée sur l'acquisition de capacités de mise en œuvre, y compris à travers l'acquiescement, de la part des pays développés, de leur obligation de fournir une assistance technique et financière contraignante, nouvelle et à long terme. Cette position n'a pas été défendue à Bali.

Si l'Afrique toute entière (...) d'une seule voix avait dit, à la suite de l'Inde, qu'il n'y aurait aucun compromis tant que ses demandes de longue date inlassablement répétées ne seraient pas prises en compte, cela aurait créé un séisme difficile à ignorer

Sur le coton par exemple, les ministres africains avaient exigé la résolution définitive de ce dossier sur la base des acquis « contenus dans le projet de modalités sur l'agriculture du 6 décembre 2008 » et ont lancé « un appel à tous les membres de l'OMC pour le règlement diligent de cette question, conformément au mandat de Hong Kong de décembre 2005 ». A cette fin, ils avaient aussi demandé l'adoption d'une décision à Bali sur la base des propositions faites par le C4. A l'arrivée, ils n'ont eu droit qu'à une généreuse déclaration.

Nous savons déjà tous que les négociations commerciales internationales sont loin d'être un jeu d'enfants. La détermination de l'Inde à défendre ses intérêts en dépit du risque que sa posture faisait courir à la conférence ministérielle est la preuve que ceux qui ne comptent que sur la générosité des autres pour obtenir gain de cause sont encore dans l'illusion d'un monde bien différent de la réalité. Cuba et les pays de l'ALBA ont aussi montré, avec leur retentissante sortie de la dernière minute, que les logiques politiques et le rapport de force sont en réalité le moteur des négociations. Si l'Afrique toute entière, comme un seul homme et d'une seule et même voix avait dit, à la suite de l'Inde, qu'il n'y aurait aucun compromis tant que ses demandes de longue date inlassablement répétées ne seraient pas prises en compte, cela aurait créé sûrement un séisme difficile à ignorer. Mais nous savons tous que cela demande un leadership politique et une unité que l'Afrique n'a pas. La preuve, dans la Déclaration adoptée à Addis-Abeba le 25 octobre 2013, les Ministres du commerce de l'Union Africaine s'étaient engagés « à parler d'une seule voix » sur les questions figurant dans leur Déclaration. Hélas à Bali, on a entendu autant de voix que de drapeaux.



Cheikh Tidiane Dieye
Directeur du Centre Africain pour
le Commerce, l'Intégration et le
Développement (Enda CACID),
Dakar, Sénégal.

ACCORD DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

L'Afrique de l'Ouest et l'UE s'entendent sur un accord commercial

L'Afrique de l'Ouest et l'UE sont parvenues à un compromis sur l'APE après plus de dix années de négociations.

L'UE et l'Afrique de l'Ouest sont parvenues à un compromis sur un Accord de partenariat économique (APE), après plus d'une décennie de négociations. L'accord commercial doit octroyer à 16 pays d'Afrique de l'Ouest un accès à long terme au marché européen, sans être soumis à des droits de douane ou à des contingents.

Les deux parties sont parvenues à un accord au niveau des hauts fonctionnaires, le 24 janvier, et au niveau des négociateurs en chefs le 7 février. Selon des sources, une approbation politique est nécessaire, mais n'est qu'une simple formalité. En plus de parapher et de signer l'Accord, les deux parties auront ensuite à le ratifier dans leurs assemblées législatives respectives.

Durant les journées précédant l'accord, le Commissaire européen au commerce, Karel De Gucht, avait rencontré le Président sénégalais Macky Sall, et le Président de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Kadré Désiré Ouédraogo, ainsi que d'autres politiciens de haut niveau, pour clarifier les questions en suspens.

Selon la Commission européenne, les pays d'Afrique de l'Ouest comptent pour 40% des échanges entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Les 16 pays inclus dans la CEDEAO sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone, le Togo, et la Mauritanie.

Date butoir d'octobre

L'objectif des accords de partenariat économique est d'assurer la réciprocité commerciale, de promouvoir le développement durable et de favoriser l'intégration régionale en encourageant les pays ACP à entreprendre des négociations avec l'UE dans le cadre de regroupements régionaux plutôt qu'individuellement.

Les négociations en vue de ces accords ont démarré il y a plus d'une décennie ; cependant, seule les Caraïbes et quatre pays africains - Maurice, Madagascar, les Seychelles, et le Zimbabwe - ont jusqu'ici finalisé leurs APE.

La lenteur des négociations a longtemps été une source de tension entre l'UE et les pays africains. Pour tenter d'accélérer les discussions, la Commission européenne avait annoncé, en septembre 2011, son intention d'imposer le 1er octobre 2014 comme date limite pour le retrait d'une réglementation en matière d'accès au marché « MAR 1528 » – qui octroie actuellement aux pays ACP un accès en franchise de droits et sans contingents

Selon Bruxelles, cette date butoir a pour but d'inciter davantage ces pays à conclure des APE régionaux et à démarrer la mise en œuvre leurs APE existants. S'ils ne ratifient pas un APE d'ici cette nouvelle date butoir, les pays en développement pourraient perdre leur accès en franchise de droits au marché européen.

Alors que cette date butoir d'octobre approche, les Ministres du commerce et du développement de 5 Etats-Membres de l'UE – Danemark, France, Irlande, Pays-Bas et

Royaume Uni – ont récemment demandé à la Commission européenne de faire preuve de plus de souplesse dans ses négociations sur les APE.

La lettre du 5 décembre adressée à Catherine Ashton, Représentante des Affaires Etrangères de l'UE, Andris Peibalgs, Commissaire européen pour le développement, et Karel de Gucht, Commissaire européen au commerce, soulève des préoccupations concernant la « situation actuelle » eu égard à la date butoir y compris la date limite pour la ratification d'un APE intérimaire, étant donné que « les négociations régionales continuent de rencontrer des difficultés importantes ».

Résultat inattendu

La nouvelle de la finalisation d'un APE UE-CEDEAO par les négociateurs était inattendue, ont déclaré de nombreux experts, en raison des différents défis qui étaient apparus au cours des dernières années. Par exemple, une des difficultés majeures dans le processus des APE résultait de l'absence d'intégration, au sein de l'Afrique de l'Ouest même, et des deux différentes structures économiques en place dans la région : la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

De plus, la plupart des Membres de la CEDEAO sont des pays moins avancés (PMA) ce qui, avaient averti les experts, leur donnait moins d'incitation à conclure un APE, car leur statut de PMA les rendait toujours éligibles à l'accès au marché en franchise de droits et sans contingents, au titre de l'initiative « Tout sauf les armes », même si aucun accord n'était signé.

Cependant, les enjeux étaient différents pour des non-PMA de la région tels que la Côte d'Ivoire et le Ghana, qui, en 2007, avaient convenu d'un APE avec l'UE afin de préserver l'accès préférentiel à son marché. Dans le même temps, le Nigeria – plus grande économie de la région - et le Cap-Vert n'ont pas d'APE avec l'UE, mais bénéficient actuellement du Système généralisé de préférences (SGP).

Accès au marché, assistance au développement

Les Ministres avaient fait pression, en octobre dernier, pour une reprise des négociations sur l'APE, après un blocage prolongé des discussions. La résolution des divergences sur les offres d'accès au marché et sur le Programme de développement de l'APE (PAPED) – un régime destiné à répondre aux besoins de développement en Afrique de l'Ouest eu égard à l'APE – a été identifiée comme particulièrement importante.

En ce qui concerne l'accès au marché, l'Afrique de l'Ouest avait initialement offert d'ouvrir 70% de son marché sur une période de 25 ans. Cette proposition aurait toutefois été jugée insuffisante par l'UE, qui avait fait pression pour une ouverture du marché de 80% sur 15 ans. Les deux parties ont finalement convenu que les pays d'Afrique de l'Ouest libéraliseront 75% des échanges sur une période transitoire de 20 ans.

Un tel compromis a été appuyé par la décision des Ministres de la CEDEAO qui prévoit la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC) d'ici le 1er janvier 2015. Certains experts soulignent toutefois que les évolutions parallèles de la nouvelle offre d'accès au marché et du TEC régional n'ont pas donné aux responsables du commerce l'occasion de déterminer les voies et moyens d'aligner les deux au mieux.

Pour ce qui est de l'aide au développement, les deux parties ont convenu que le PAPED aura besoin d'un ensemble de mesures d'accompagnement et d'une assistance au développement pour aider à renforcer les capacités, mettre en œuvre l'APE et appuyer les réformes intérieures.

L'assistance convenue s'élève à 6,5 milliards d'euros pour la période 2015-2019, un montant inférieur aux 15 milliards d'euros demandés par l'Afrique de l'Ouest. Certains commentateurs estiment cependant que les 6,5 milliards d'euros pourraient être suffisants pour couvrir les coûts des activités du programme au cours de cette période.

« Nous devons à présent définir les conditions de décaissement pour bénéficier de ces fonds ... afin de permettre à notre sous-région d'être compétitive et de renforcer son intégration, » a déclaré Kadré Désiré Ouédraogo, Président de la Commission de la CEDEAO, selon l'Agence de presse sénégalaise.

Clause NPF

Un autre sujet s'était avéré particulièrement difficile, celui de la clause de la nation la plus favorisée (NPF).

Bruxelles avait initialement demandé que si l'Afrique de l'Ouest accordait ultérieurement un accès préférentiel à tout autre pays, elle devait également accorder le même traitement à l'UE. L'Afrique de l'Ouest avait toutefois insisté sur son souhait de conserver la possibilité de promouvoir sa coopération avec les pays du Sud.

Les négociateurs auraient convenu que l'Afrique de l'Ouest accorderait à l'UE tout nouveau traitement tarifaire favorable fourni à un autre partenaire commercial, à la condition que celui-ci ait une part du commerce international supérieure à 1,5% et un niveau d'industrialisation supérieur à 10% au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur de l'Accord.

Des experts soutiennent que ce critère pourrait inclure des préférences accordées à des partenaires tels que l'Inde, la Chine et le Brésil. Les préférences accordées à d'autres pays africains et ACP seront toutefois exemptées de cette prescription.

Subventions agricoles

La question des subventions agricoles est depuis longtemps un sujet de discorde, car l'UE ne souhaitait pas l'inclure dans le champ des APE. Les deux parties ont finalement convenu de garantir la transparence de leurs politiques et de leurs mesures de soutien interne respectives.

A cette fin, Bruxelles fera régulièrement rapport à l'Afrique de l'Ouest de ses mesures effectives, y compris leur fondement juridique, leur nature et les montants qui y sont liés. Aux fins de l'accord, l'UE a également convenu de s'abstenir de recourir aux subventions à l'exportation pour les produits agricoles exportés vers les marchés d'Afrique de l'Ouest

Compromis sur la non-exécution et les règles d'origine

La clause de non-exécution, qui permet aux parties de suspendre des engagements en cas de violation des droits humains et de non-respect de la démocratie, avait été un autre sujet de désaccord entre les deux parties.

L'Afrique de l'Ouest s'était opposée à l'inclusion dans l'APE d'une clause qu'elle qualifiait de politique, alors que l'UE souhaitait incorporer la possibilité de sanctions commerciales dans l'accord. Le projet d'accord a finalement abandonné cette clause.

Concernant les règles d'origine, l'UE a accepté la demande de l'Afrique de l'Ouest dans ce domaine, notamment en matière de cumul et de besoin d'asymétrie, au vu des inégalités de développement économique entre les deux parties.

POST BALI

Paquet de Bali : l'OMC sauve-t-elle sa peau en sacrifiant les PMA ?

Rapport d'ENDA Cacid sur les décisions de la neuvième conférence ministérielle de l'OMC.

La neuvième conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'est tenue sur l'île indonésienne de Bali du 3 au 6 décembre. Dans un contexte de blocage du cycle de négociations multilatérales, l'objectif de la conférence était de faire converger les positions sur certains sujets sur lesquels les Membres estimaient pouvoir parvenir à un compromis. Dans cette volonté d'avancer sur les éléments les moins controversés des négociations de Doha, trois sujets tirés des négociations plus générales du Cycle de Doha ont été identifiés par les parties. Il s'agit de la facilitation des échanges, de l'agriculture et les questions de développement, notamment celles liées aux besoins des pays les moins avancés.

Ces trois sujets identifiés ont fait l'objet d'intenses négociations à Genève dans la phase préparatoire de Bali. A Bali, les Ministres ont mené d'après négociations avant de parvenir à un compromis dit « Paquet de Bali ». Le paquet de Bali inclut un nouvel accord sur la facilitation des échanges ainsi que des décisions concernant les domaines de l'agriculture et du développement. L'accord sur ces sujets constitue une étape importante pour la poursuite des négociations de Doha, en cours depuis 2001. Toutefois par rapport à l'agenda de Doha pour le développement défini en 2001, le paquet de Bali ne représente que 10 %. Une situation qui laisse dire que la messe est loin d'être dite pour l'OMC.

La facilitation des échanges : un accord aux avantages mitigés pour les pays en développement

S'il ne fait aucun doute que l'accord sur la facilitation des échanges offre plusieurs opportunités en termes d'accroissement des flux commerciaux surtout pour les pays en développement notamment africains dont le volume des échanges reste faible, il n'en demeure moins que les défis subsistent. En effet, la facilitation des échanges pourrait avoir des effets bénéfiques pour les pays africains, en termes d'accès au marché, et pourrait contribuer à l'accroissement de leurs exportations. La fragmentation de la production globale en diverses tâches représente une opportunité pour les PMA d'accroître leur participation dans des segments de la chaîne de production à plus forte valeur ajoutée et/ou de se positionner sur les niches de marchés. En plus un tel accord va sans doute accélérer voir accompagner le processus actuel en matière d'intégration soutenu par les dirigeants africains à travers leur décision d'accélérer l'intégration régionale et de redynamiser des échanges intra continentaux. Vu sous cet angle, l'accord pourrait accroître le commerce intra africain dont le volume des échanges demeure très faible par rapport aux autres régions.

Toutefois, il est largement admis que pour être bénéfiques aux pays, un tel accord devrait être assorti de l'assistance technique et financière appropriées. Un engagement que les pays riches ont refusé de prendre à Bali. Les références à l'appui financier ont été supprimées du texte. Ce texte convenu sur la facilitation du commerce ne tient pas en compte la situation particulière des PMA, il est le contraire même de ce dont ont besoin ces pays pour relever les défis fondamentaux et particuliers liés à la circulation des biens et services à travers les frontières nationales selon certains observateurs. En effet, en obligeant à tous les pays à adopter les procédures douanières que seuls les pays industriels avancés et que la plupart des grandes économies émergentes sont en mesure de respecter, le texte ne tient pas en compte les préoccupations des pays en développement en matière de facilitation des échanges. Ces préoccupations sont surtout

le manque d'infrastructures, de normes et de politiques adéquates pour augmenter le niveau des échanges. A cet égard certains craignent une influence excessive des sociétés étrangères sur les douanes des pays africains, ce qui va sans doute réduire le rôle des opérateurs douaniers internes. Les nouvelles obligations, notamment celles liées à la suppression de certaines redevances et taxes ainsi que de l'obligation de recourir aux commissionnaires en douanes, connus sous le nom de transitaires dans de nombreux pays africains, pourraient avoir des conséquences politiques et sociales dans de nombreux pays. Dans le premier cas, les institutions d'intégration régionale (UEMAO et CEDEAO) qui sont financés grâce aux redevances collectées aux frontières sur les importations pourraient faire face à de grands défis.

Concernant la suppression de l'obligation de recourir aux commissionnaires en douane, certains pays africains où ces acteurs jouent un rôle historique entre la douane et les opérateurs économiques expriment de vives inquiétudes. Certes, la section 2 de l'accord prévoit aussi des flexibilités sur ces deux cas. Les pays n'ayant pas la capacité de mettre en œuvre ces mesures peuvent les classer dans la catégorie C et demander une période de transition ainsi qu'un appui pour le faire. Mais cela n'enlève pas totalement les difficultés auxquelles ils pourraient faire face.

Un consensus sur les stocks alimentaires qui ne profitera qu'aux seuls programmes existants

La proposition de l'Inde qui demande l'assouplissement des règles actuelles à l'OMC sur les subventions agricoles afin d'offrir aux gouvernements une plus grande marge de manœuvre pour l'achat de denrées alimentaires à des prix administrés dans le cadre de leurs programmes de stocks alimentaire a failli faire capoter les négociations lorsque le ministre indien du commerce Anand Sharma a déclaré à Bali dans le cadre de la séance plénière du matin que la sécurité alimentaire «n'était pas négociable» pour New Delhi. En effet, bien que les membres aient déjà négociés à Genève une « clause de paix » engageant les pays à s'abstenir d'initier des démarches juridiques dans ce domaine, l'Inde est restée sur sa position demandant un accord immédiat sur une solution permanente. Les États-Unis ainsi que d'autres membres qui s'opposaient à cette proposition ont réitéré leurs inquiétudes sur les conséquences éventuelles pour les agriculteurs non indiens, avant de déclarer qu'ils pourraient accepter une «clause de paix» intérimaire avec une date d'échéance précise, pendant que les pays négocient une solution permanente.

Les deux parties vont finalement accepter la solution proposée par M. Azevêdo en s'engageant à négocier une solution permanente, avec la clause de paix faisant office d'arrangement intermédiaire. Le texte prévoit comme date butoir initiale de conclusion des travaux dans un délai de quatre ans, à savoir la onzième conférence ministérielle de l'OMC en 2017, et souligne que les soumissions de négociation existantes ou futures devront être prises en compte dans le processus. En outre, le texte oblige les pays utilisateurs de cette nouvelle souplesse à s'assurer que leur programme de stocks alimentaires «ne nuise pas à la sécurité alimentaire des autres Membres». Comme dans les précédents projets de texte, il les engage également à ne pas causer de distorsion dans les échanges.

Une grande victoire pour l'Inde dont les fruits ne seront malheureusement pas tous bénéfiques pour les autres pays du G33 au regard de la disposition contenue dans l'accord qui stipule que seuls les programmes de stocks existants à la date de décision seront couverts par le nouvel arrangement. Ce qui laisse dire que les nouveaux programmes ne sont pas concernés. Les pays africains pauvres, qui en ont besoin mais n'ont pas encore mobilisés les fonds nécessaires pour commencer ces programmes, sont empêchés. Pour eux, l'accord est ainsi vidé de son contenu et de sa portée, même si le fait qu'il ouvre une occasion de rediscuter l'accord sur l'agriculture est un signe d'espoir pour eux.

Sur le fil

Visitez ictsd.org/news/passerelles pour des mises à jour sur le commerce et le développement en Afrique

Le Sénat américain approuve la Farm Bill

La Farm Bill (Loi agricole) américaine a franchi un avant-dernier obstacle le 3 février, avec son adoption par le Sénat (68 voix contre 32) juste quelques jours après son approbation par la Chambre des Représentants.

Il y avait peu de doute que le Sénat approuverait le projet de loi, les négociateurs des deux Chambres du Congrès ayant annoncé la semaine dernière un compromis sur les détails. La législation doit à présent être approuvée par le Président pour devenir loi ; la Maison Blanche a indiqué que le Président Barack Obama signera le projet de loi.

Le projet de loi, qui fixe les dépenses agricoles pour les 5 prochaines années, coûterait aux contribuables près de 100 milliards de dollars US par an, l'essentiel des dépenses visant les bons alimentaires. Bien que les débats sur le projet de loi aient été parfois virulents, faisant traîner le processus pendant deux ans, les législateurs sont à terme arrivés à un compromis en réduisant les paiements directs, en instituant de nouvelles subventions en faveur de l'assurance sur les récoltes et en déduisant du projet de loi 16 milliards de dollars sur une période de 10 ans, par rapport à la politique existante.

Certains observateurs de la Farm Bill se demandent à présent quels types de programmes les agriculteurs américains adopteront, notamment si le passage à l'assurance-récolte - qui bénéficiera de l'essentiel des dépenses liées aux matières premières - pourrait avoir des effets de distorsion des échanges. Les dispositions du projet de loi clés relatives à l'assurance supposent que les agriculteurs choisissent l'une des deux options d'assurance : la couverture contre les baisses de prix (Price Loss Coverage - PLC) et la Couverture contre les risques agricoles (Agricultural Risk Coverage - ARC).

Certains experts font valoir que ces types de programmes d'assurance-récolte sont probablement considérés comme du soutien ayant des effets de distorsion des échanges et font donc l'objet de restrictions à l'OMC au titre de la catégorie « ambre ». Au cours des dernières années, les États-Unis se sont orientés vers un soutien agricole ayant des effets de distorsion minimale sur les échanges, qui ne fait pas l'objet de restrictions et qui est notifié au titre de la catégorie « verte » de l'OMC.

OMC: discussions sur l'agenda de travail post Bali

Alors que les Membres ont à présent tourné la page de la Conférence ministérielle de Bali, le processus d'élaboration d'un « programme de travail » de Doha d'ici la fin de l'année commence à passer à une vitesse supérieure, à Genève, où le Directeur général de l'OMC Roberto Azevêdo exhorte les Membres, à profiter de 2014 pour remettre les négociations difficiles « sur les rails ». Le programme de travail serait élaboré en conformité avec l'orientation fournie lors de la Conférence ministérielle de 2011, au cours de laquelle il avait été demandé aux Membres d'être flexibles dans leurs approches de négociations afin de surmonter le blocage.

S'adressant aux Membres de l'OMC, lors d'une réunion du Comité des négociations commerciales de Doha, Azevêdo a déclaré qu'il avait chargé les Présidents des groupes de négociation de mener des consultations avec les Membres pour tenter d'identifier les questions sur lesquelles il pourrait y avoir des avancées. Tout en reconnaissant les succès de la Conférence ministérielle de décembre, le Directeur général a averti que l'approche de Bali - faire avancer l'accord en se concentrant sur les domaines les plus faciles du Cycle - ne marcherait probablement pas pour de futurs accords. Les Membres devraient plutôt être ouverts au moins à la discussion sur les sujets les plus difficiles du Cycle, même s'ils décident ultérieurement que ceux-ci ne sont pas encore prêts pour de nouvelles discussions a-t-il déclaré.

Selon des sources, les Membres ont une diversité de points de vue sur la façon d'aborder les prochaines discussions. Certains, comme la Chine, préconisent de discuter en premier lieu sur les sujets plus faciles, alors que d'autres tel que la Barbade ont averti que l'option des solutions les plus faciles - *low-hanging fruit* - avaient peu de chances de fonctionner une seconde fois.

Une autre question qui pourrait occuper une place de premier plan dans les mois à venir, c'est de savoir s'il fallait ou non inclure de nouvelles questions dans les prochaines discussions ou s'en tenir aux sujets figurant dans le mandat de Doha, selon des sources.

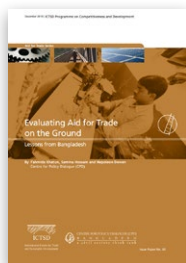
Certains membres tels que le Groupe africain ou celui des PMA (Pays les moins avancés) ont réitéré, des préoccupations antérieures concernant l'introduction de « nouvelles questions » alors que les anciennes restent non résolues.

Publications



Agriculture and Food Security Group: A Post-Bali Food Security Agenda - ICTSD - Février 2014

Ce document d'analyse a été préparé pour le Groupe Agriculture et sécurité alimentaire E15 et par le Theme leader, Stefan Tangermann. Le document se fonde sur des discussions de groupe au sujet des propositions et sur des analyses soumises au groupe puis discutées par la suite. Lancée en 2011 par l'ICTSD, l'Initiative E 15 est un partenariat de l'ICTSD et du Forum économique mondial en vue d'instaurer un dialogue non-partisan, à parties prenantes multiples et mené par des experts, en vue d'explorer des possibilités de renforcer la gouvernance et le fonctionnement du système commercial multilatéral. <http://bit.ly/1ePluTp>



Evaluating Aid for Trade on the Ground: Lessons from Bangladesh- ICTSD -Décembre 2013

Cette étude évalue l'efficacité et l'impact de l'aide pour le commerce au Bangladesh. Ce faisant, elle tente également d'identifier les raisons de la baisse des décaissements, assez peu courante dans d'autres PMA. L'étude soutient que les résultats de l'aide pour le commerce sont assez mitigés pour le Bangladesh. Elle montre également que l'absence de mécanismes administratifs efficaces, la capacité humaine limitée, l'instabilité politique et les prescriptions rigoureuses des bailleurs sont des raisons majeures de la faible capacité d'absorption. <http://bit.ly/1euCkvo>



International Trade and Access to Sustainable Energy Issues and Lessons from Country Experiences - ICTSD -Décembre 2013

Ce document explore, entre autres, les moyens d'éliminer certaines barrières liées au commerce dans le contexte d'un accord sur le commerce de l'énergie durable pour un impact positif sur l'élargissement de l'accès à cette énergie. <http://bit.ly/1dXYJwy>



List of Environmental Goods An Overview -ICTSD -Décembre 2013

Ce document examine brièvement le début de l'histoire de l'élaboration des listes formelles de biens environnementaux, y compris la liste illustrative de l'OCDE, les listes de libéralisation sectorielle volontaire précoce (Early Voluntary Sector Liberalization – EVSL) de l'APRC, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ont été développées. <http://bit.ly/1dXYTEN>



Transforming the APEC Outcome on Environmental Goods into a Broader Sustainable Energy Trade Initiative: What are the Options? -ICTSD -Décembre 2013

Ce document présente des possibilités de transformer l'initiative de l'APEC, qui découle du mandat de Honolulu, en « Initiatives pour le commerce de l'énergie durable » - Sustainable Energy trade Initiatives (SETI) - plus exhaustives et fournit des options pour cette transformation en trois phases. Il donne une orientation pour doter la SETI d'une base juridique exécutoire. <http://bit.ly/1aVOFd6>



Removing Trade Barriers on Selected Renewable Energy Products in the Context of Energy Sector Reforms: Modelling the Environmental and Economic Impacts in a General Equilibrium Framework-ICTSD -Décembre 2013

Cet article répond à la question en examinant la dynamique et les interactions entre des facteurs économiques et environnementaux tels que les exportations et les importations, les émissions de carbone, le prix de l'énergie et de l'électricité, la création d'emplois et le revenu, les tarifs d'importation et les mesures de la teneur en produits locaux. <http://bit.ly/1nN5DNR>



The Implementation of Exhaustion Policies: Lessons from National Experiences-ICTSD -Décembre 2013

Ce document examine la doctrine de l'épuisement d'un point de vue comparatif en présentant différentes expériences régionales et nationales (Etats-Unis, Union européenne, Brésil, Chine et Inde). Elle fournit des éclairages sur la manière dont des doctrines parfaitement adaptées peuvent contribuer à l'innovation et au bien-être. <http://bit.ly/1ip0uIH>



Protecting Shared Traditional Knowledge: Issues, Challenges and Options -ICTSD -Novembre 2013

Cette publication donne un aperçu des différentes facettes de cette question complexe et suggère un certain nombre d'options pour y répondre. <http://bit.ly/1gy1ZV8>



Working Together: How to Make Trade Contribute to Climate Action-ICTSD -Novembre 2013

Cette note d'information examine les possibilités de synergie et de coopération entre les régimes commerciaux et ceux des changements climatiques et répond à des questions connexes cruciales. <http://bit.ly/1fKxjVz>



Agricultural Export Restrictions and the WTO: What Options do Policy-Makers Have for Promoting Food Security? -ICTSD -Novembre 2013

Cet article examine les implications probables du commerce, de la sécurité alimentaire et du développement dans diverses options d'application de disciplines sur les restrictions à l'exportation de produits agricoles. <http://bit.ly/1k7sHqv>



G-33 Proposal: Early Agreement on Elements of the Draft Doha Accord to Address Food Security -ICTSD -October 2013

Cette publication a examiné la façon dont les règles, les politiques et les pratiques dans ce domaine peuvent affecter le commerce et la sécurité alimentaire, à l'approche de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC, en décembre. <http://bit.ly/MrnZ8H>

BRIDGES AFRICA

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique
<http://ictsd.org/news/bridges-africa/>
En anglais

BRIDGES

Commerce mondial dans une perspective de développement durable
<http://ictsd.org/news/bridges/>
En anglais

BIORES

Analyse et informations sur le commerce et l'environnement pour tout public
<http://ictsd.org/news/biores/>
En anglais

PUENTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable en Amérique latine
<http://ictsd.org/news/puentes/>
En espagnol

PONTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable pour les pays lusophones
<http://ictsd.org/news/pontes/>
En portugais

МОСТЫ

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable pour les pays de la CEI
<http://ictsd.org/news/bridgesrussian/>
En russe

桥

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable en Chine
<http://ictsd.org/news/qiao/>
En chinois



Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

Chemin de Balexert 7-9
1219 Genève, Suisse
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

ENDA Cacid

B.P. 6879, Dakar, Senegal
+221-33-823-57-54
www.endacacid.org

PASSERELLES existe grâce à la généreuse
contribution des donateurs et partenaires
suivants :

**DFID - UK Department for International
Development**

**SIDA - The Swedish International
Development Cooperation Agency**

**DGIS - Netherlands Directorate-General
of Development Cooperation**

Ministry of Foreign Affairs, Denmark

Ministry for Foreign Affairs, Finland

Ministry of Foreign Affairs, Norway

**L'Organisation Internationale de la
Francophonie**

PASSERELLES bénéficie également du soutien
de ses partenaires associés et des membres
du conseil éditorial.

PASSERELLES accepte volontiers de diffuser,
contre paiement, toute publicité.
La publication accepte toute proposition de
sponsoring destinée à renforcer ses capacités
à étendre son audience. L'acceptation se fait à
la discrétion des éditeurs.

Toutes les opinions exprimées dans les
articles signés de PASSERELLES sont celles
de leurs auteurs, et ne représentent pas
nécessairement les opinions d'ICTSD ou
d'ENDA.



Ce travail est sous licence d'attribution
non commercial Creative Commons - No
derivative [Works 3.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).

Prix : €10.00
ISSN 1996-919

