

Aspirations et attentes des pays ACP et issue de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC

Table des matières

1. Introduction _____	2
2. Accès en franchise de droits et de contingents pour les PMA _____	2
3. Règles d'origine appliquées aux exportations des PMA _____	2
4. Commerce du coton et aspects liés au soutien du secteur public _____	3
5. Concurrence à l'exportation _____	3
6. Développement des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire _____	4
7. Administration des contingents tarifaires _____	5
8. Opérationnaliser le traitement spécial et différencié _____	5
9. Facilitation des échanges commerciaux _____	6
Sources _____	8

1. Introduction

La neuvième Conférence ministérielle de l'OMC à Bali a permis de dégager un accord en décembre 2013 sur un paquet de mesures qui constituent une composante plus réduite de l'agenda de développement de Doha. Ce Rapport spécial Agritrade entend examiner l'issue de la Conférence en termes d'impact possible sur les secteurs agroalimentaires ACP. L'analyse prend comme point de départ les aspirations et attentes des pays ACP et des PMA dans la perspective de la conférence ministérielle de Bali (voir Rapport spécial Agritrade « [Rapport à la une : Relations commerciales agricoles ACP-UE et Conférence ministérielle de l'OMC à Bali](#) », 20 novembre 2013), et évaluera l'issue de la réunion de Bali sous cet angle.

2. Accès en franchise de droits et de contingents pour les PMA

Sur la question de l'accès en franchise de droits et de contingents pour les PMA, la décision ministérielle convenue à Bali engage « les pays développés Membres qui n'offrent pas encore un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour au moins 97 % des produits originaires des PMA (...) à améliorer leur pourcentage actuel d'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour ces produits, de manière à offrir un accès aux marchés de plus en plus large aux PMA, avant la prochaine Conférence ministérielle ». Cela exige que les pays en développement membres qui « se déclarent en mesure de le faire » prennent les mêmes engagements pour améliorer l'accès des exportations des PMA. Les progrès dans ce domaine feront l'objet d'un rapport annuel au Comité sur le commerce et le développement.

Les engagements consentis en termes d'accès en franchise de droits et de contingents lors de la conférence ministérielle de Bali sont encore inférieurs aux attentes des PMA en matière d'accès aux marchés des pays développés et en développement plus avancés, vu la couverture de produits déjà offerte par l'UE au titre de l'initiative Tout sauf les armes. Le débat sur le seuil de 97 % doit être envisagé dans le contexte de l'exclusion potentielle de 3 % des lignes tarifaires, pour couvrir « entre 90 et 98 % de toutes les exportations PMA ».

3. Règles d'origine appliquées aux exportations des PMA

Sur la question des règles d'origine préférentielles pour les PMA, la décision ministérielle de Bali engage les membres de l'OMC à « s'efforcer d'élaborer ou de développer leurs arrangements individuels en matière de règles d'origine applicables aux importations en provenance des PMA » conformément aux lignes directrices énoncées dans la décision. Ces directives requièrent simplicité, objectivité et transparence pour établir les règles d'origine applicables aux PMA. L'origine peut être conférée par une transformation suffisante, définie par :

- le critère du pourcentage *ad valorem* : il est considéré comme « souhaitable de maintenir le seuil de valeur ajoutée au niveau le plus bas possible », tout en faisant en sorte que ce soient les PMA qui bénéficient de la transformation. La directive note également la demande des PMA d'admettre « des intrants étrangers à concurrence de 75 % de la valeur » ;
- le changement de classification tarifaire ;
- une opération de fabrication ou d'ouvrage spécifique, tenant compte des capacités de production des PMA ;
- une combinaison de ces méthodes.

Il convient également de tenir compte des arrangements de cumul appropriés.

À la veille de la conférence ministérielle de Bali, en octobre 2013, le Groupe des PMA a soumis une proposition énonçant les « aspects techniques des règles d'origine préférentielles et examinant différentes méthodologies pour déterminer quand une transformation substantielle ou suffisante a eu lieu ». Plus précisément, il a été proposé que les PMA, étant donné leurs capacités de production limitées, soient autorisés à « utiliser des intrants étrangers à concurrence de 75 % » de la valeur du produit pour encore prétendre au statut d'originaire. Cependant, avant la conférence ministérielle de Bali, cela avait été incorporé dans un projet de décision sous la forme de directives non contraignantes, et c'est sous cette forme non contraignante que la proposition a été finalement adoptée à la conférence ministérielle de Bali.

S'agissant de l'UE, cependant, il convient de noter que, depuis 2011, « les besoins spécifiques des PMA en termes de règles d'origine » ont été reconnus, « en les différenciant des pays en développement ». L'UE s'est donc clairement posée en leader sur cette question.

4. Commerce du coton et aspects liés au soutien du secteur public

Sur les questions du coton, bien que la décision de la conférence ministérielle de Bali ait reconnu les déclarations et engagements antérieurs de l'OMC (en faisant spécifiquement référence à la décision du Conseil général du 1^{er} août 2004, à la déclaration ministérielle de l'OMC de Hong Kong de 2005 et aux engagements pris lors de la conférence ministérielle OMC de Genève de 2011), l'accord de Bali se limitait à améliorer la transparence et le suivi en ce qui concerne les aspects liés au commerce du coton et s'engageait à organiser une session biennale pour discuter des progrès réalisés, notamment sur les questions des subventions à l'exportation, du soutien interne, les mesures tarifaires et non tarifaires. Cet accord a également réaffirmé l'importance de l'aide au développement dans le secteur du coton et s'est engagé à suivre l'aide au secteur du coton.

Fin octobre 2013, le groupe C4 de pays africains exportateurs de coton (Bénin, Burkina Faso, Tchad et Mali) a présenté une proposition (a) demandant un accès en franchise de droits et de contingents pour les exportations de coton des PMA à compter de janvier 2015, et (b) appelant à l'élimination des subventions à l'exportation. Cependant, ces propositions n'ont pas été prises en compte dans le paquet de propositions préparées pour la réunion de Bali. La déclaration ministérielle plaçait plutôt l'accent sur l'organisation d'une discussion biennale spécialement consacrée aux « développements liés au commerce concernant la concurrence à l'exportation, le soutien interne, et les mesures tarifaires et non tarifaires impliquant le commerce du coton ».

En conséquence, les pays du C4 n'étaient « pas totalement satisfaits avec les dispositions contenues dans le texte provisoire puisque leur soumission antérieure ciblait des actions à court terme afin de réduire la pauvreté dans les pays producteurs de coton – dispositions qui ne sont plus incluses ».

5. Concurrence à l'exportation

Sur la concurrence à l'exportation, l'accord obtenu à la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC a pris la forme d'une déclaration ministérielle plutôt que d'une décision. Cette déclaration a réitéré la reconnaissance de la nature extrêmement protectionniste, et ayant des effets de distorsion des échanges, des diverses formes de soutien à l'exportation et l'importance d'aborder cette question dans les négociations agricoles au sens large.

Cependant, certains ont regretté qu'aucun accord n'ait été obtenu sur la manière d'éliminer les subventions à l'exportation et les mesures équivalentes à quelques semaines de la conférence ministérielle de 2013.

Des progrès semblent avoir été réalisés en termes de réduction de l'utilisation de ces mesures, la poursuite de cette tendance ayant d'ailleurs été encouragée. Cependant, aucun engagement spécifique n'a été consenti au-delà de la création de mécanismes pour un meilleur suivi et une transparence de l'utilisation des subventions à l'exportation et des mesures équivalentes. Des consultations annuelles seront organisées pour évaluer les progrès réalisés, et la situation globale sera examinée lors de la dixième réunion ministérielle de l'OMC.

En matière de concurrence à l'exportation, bien que l'absence de progrès sur l'abolition finale des subventions à l'exportation et autres mesures similaires reste une source de préoccupation, il convient de noter que, dans le contexte de l'UE, toutes les restitutions à l'exportation ont maintenant été fixées à zéro, leur utilisation étant considérée uniquement en tant que mesures de sécurité en cas de perturbation du marché. Dans le cadre de l'UE, l'importance des restitutions à l'exportation a été fortement réduite avec l'abandon du soutien des prix au profit de l'aide directe aux agriculteurs. Cela a permis de diminuer l'écart entre les prix du marché de l'UE et du marché mondial, réduisant quasiment à néant la nécessité de recourir aux subventions à l'exportation de l'UE, excepté dans des conditions de marché exceptionnelles. Dans un contexte européen, le problème sous-jacent n'est donc pas tant les subventions à l'exportation en tant que telles, mais l'impact des paiements de l'aide directe sur la compétitivité des prix de la production agricole de l'UE.

6. Développement des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire

Concernant les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire dans les pays en développement, l'accord émergeant avant la réunion ministérielle de Bali était que la « clause de paix » devait être conclue, et resterait en place jusqu'à la onzième conférence ministérielle en 2017. Certains pays craignaient cependant que la durée et la couverture de produits des mesures liées à la sécurité alimentaire proposées ne soient trop importantes.

Une formulation de compromis a été finalement convenue, à savoir que « les Membres conviennent de mettre en place un mécanisme provisoire (...) et de négocier un accord pour une solution permanente (...) pour adoption par la onzième Conférence ministérielle ». Les membres de l'OMC « s'abstiendront de contester » ces mesures, à condition que les exigences imposées en termes de transparence et de notification des niveaux de soutien soient respectées.

Cependant, les pays membres en développement mettant en œuvre des mesures dans le cadre de la clause de paix sont priés de « veiller à ce que les stocks achetés dans le cadre de ces programmes n'aient pas d'effet de distorsion des échanges et n'aient pas d'effet défavorable sur la sécurité alimentaire d'autres Membres », des consultations étant lancées si des craintes apparaissent sur ce point.

D'un point de vue ACP, certains effets sectoriels inattendus pourraient avoir un impact sur les exportateurs ACP. Par exemple, les craintes exprimées par le Pakistan concernant les effets commerciaux du soutien élargi du secteur du riz indien (en particulier sur les prix du marché mondial) sembleraient pertinentes pour des pays tels que le Guyana, qui est en quête de marchés bien cotés pour le riz afin de soutenir le développement de sa production de riz de ces dernières années. Les effets mondiaux des mesures politiques indiennes dans le secteur du riz pourraient également compliquer les efforts en Afrique de l'Ouest pour promouvoir une plus grande autosuffisance du secteur du riz. Cela suggère qu'il est nécessaire de surveiller l'impact du

soutien élargi au stockage public à des fins de sécurité alimentaire et, lorsque nécessaire, d'activer les dispositions de consultation incluses dans l'accord pour garantir que ces mesures « n'aient pas d'effet défavorable sur la sécurité alimentaire d'autres Membres ».

7. Administration des contingents tarifaires

Lors de la conférence ministérielle de Bali, un accord a été obtenu sur toute une série de mesures de simplification liées à l'administration des contingents tarifaires. Il a également été décidé que les contingents tarifaires relèveraient des licences d'importation au sens de l'Accord sur les procédures de licences d'importation du Cycle d'Uruguay, avec quelques modifications spécifiques.

L'objectif sous-jacent de l'accord est de garantir que les procédures d'administration des contingents « n'imposent pas une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire pour administrer la mesure ». Les membres de l'OMC sont par conséquent tenus de s'assurer que « la non-utilisation de l'accès aux contingents tarifaires ne soit pas imputable à des procédures administratives ». Lorsque des cas de sous-utilisation injustifiée des contingents sont identifiés, les autorités administratives sont tenues d'établir des mécanismes transparents pour la réaffectation des quotas aux opérateurs qui peuvent effectivement utiliser le contingent, au sein du cadre établi par l'accord.

Un examen du fonctionnement de la décision sur les contingents tarifaires commencera « au plus tard quatre ans après l'adoption de la Décision ».

La plupart des pays ACP bénéficiant d'un accès en franchise de droits et de contingents au marché de l'UE, la décision sur l'administration des contingents a peu d'impact direct sur le commerce ACP avec l'UE. Cependant, elle pourrait avoir un impact sur les exportations des pays tiers vers l'UE pour des produits pour lesquels les producteurs ACP ont un intérêt en termes d'exportation.

L'ampleur de cet impact éventuel reste incertaine, car, dans les quelques domaines où une « sous-utilisation » des quotas est évidente (par ex. dans le secteur du bœuf – voir article Agritrade « [L'accord commercial Canada-UE prévoit l'utilisation de contingents tarifaires dans les secteurs sensibles](#) », 9 décembre 2013), cela s'explique essentiellement par les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les exigences en matière de sécurité des denrées alimentaires plutôt que par les procédures d'administration des contingents tarifaires. Néanmoins, il serait judicieux de surveiller l'impact du nouvel accord sur la position concurrentielle des fournisseurs ACP pour ce que l'on définit comme étant des produits sensibles.

8. Opérationnaliser le traitement spécial et différencié dans les règles OMC

Bien que le traitement spécial et différencié (TSD) ait été à l'agenda de l'OMC depuis 2003, lors des préparatifs à la conférence ministérielle de Bali, le débat sur le TSD a été retiré de l'agenda ministériel. Cette décision a été prise à la lumière des « complexités apparues lors de la révision de ces propositions vieilles de dix ans ». Un accord a cependant été obtenu sur le mécanisme de surveillance adopté à la conférence ministérielle de Bali. Le mécanisme servira de « point focal à l'OMC pour analyser et examiner la mise en œuvre des dispositions relatives au TSD ». Par ailleurs, dans les cas où l'examen identifie un problème, « cela n'empêchera pas le Mécanisme d'adresser des recommandations aux organes pertinents de l'OMC en vue d'engager des négociations sur les dispositions relatives au TSD qu'il aura examinées ». Cependant, « ces recommandations

éclaireront les travaux de l'organe pertinent de l'OMC, mais ne définiront ni ne limiteront sa détermination finale ».

À quelques semaines de Bali, il est devenu évident que les aspirations ACP à voir les dispositions de TSD opérationnalisées dans l'accord OMC ne se réaliseraient pas, le mécanisme de surveillance non contraignant étant loin d'être suffisant au regard de la consécration d'un « droit au développement » au sein de l'accord OMC (voir article Agritrade « [Appels à ce qu'un “droit au développement” et un “droit au commerce” soient consacrés dans les règles de l'OMC](#) », 11 octobre 2013).

9. Facilitation des échanges commerciaux

S'agissant de la facilitation des échanges commerciaux, une décision ministérielle complète a été convenue à Bali, engageant les États membres à :

- publier une série d'informations relatives aux droits d'importation et procédures, y compris via Internet lorsque possible ;
- établir des points d'information ;
- notifier les nouvelles mesures et, lorsque possible, consulter les parties prenantes avant leur entrée en vigueur, notamment en ce qui concerne les mesures de sécurité des denrées alimentaires et SPS, qui doivent être basées sur des évaluations des risques ;
- un traitement en temps opportun et prioritaire des marchandises périssables ;
- des procédures de recours et de réexamen définies ;
- respecter des disciplines concernant les redevances et impositions ;
- respecter des disciplines en matière de pénalités qui pourraient être imposées en cas d'infraction ;
- respecter des formalités d'importation et exportation, des procédures de dédouanement et de mainlevée et opérer des contrôles après la mainlevée ;
- prévoir des procédures spéciales pour les opérateurs agréés et des exigences auxquelles il faut se conformer ;
- la liberté de transit ;
- établir des organismes aux frontières et une coopération douanière ;
- respecter les arrangements institutionnels pour l'application de l'accord de facilitation des échanges commerciaux ;
- appliquer les dispositions relatives au traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les PMA.

En vertu des dispositions du TSD, les parties se sont engagées à fournir une aide sur la base de « tous les efforts possibles », conformément aux besoins des pays en développement et moins avancés membres de l'OMC. « L'étendue et le moment de la mise en œuvre des dispositions du présent accord seront liés aux capacités de mise en œuvre des pays en développement et des pays les moins avancés Membres ». La mise en œuvre ne se produira pas tant que la capacité requise ne sera pas en place. Néanmoins, les PMA devront s'engager dans les limites de leurs capacités.

En gardant cela à l'esprit, les engagements de mise en œuvre relatifs à chaque disposition seront classés dans l'une des trois catégories ci-après.

- **Catégorie A :** « mise en œuvre au moment de l'entrée en vigueur » du présent accord, ou dans le cas d'un pays moins avancé membre « dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur ».
- **Catégorie B :** « mise en œuvre à une date postérieure à une période de transition ».
- **Catégorie C :** mise en œuvre liée à des dispositions spécifiques d'un membre de l'OMC « exigeant l'acquisition de la capacité de mise en œuvre au travers de la fourniture d'une assistance et d'un soutien pour le renforcement des capacités ».

Chaque pays en développement et pays moins avancé membre « désignera lui-même, individuellement, les dispositions qu'il inclura dans chacune des catégories A, B et C ». Les délais de ce processus de désignation sont définis, un soutien étant potentiellement mis à la disposition des pays ayant des difficultés à conclure ce processus de désignation. Une disposition est également prévue pour le report des dates de mise en œuvre pour les dispositions des catégories B et C, et pour les transferts entre les catégories B et C. Par ailleurs, une période de grâce pour l'application des diverses dispositions a été convenue.

Concernant les bénéfices d'un accord sur la facilitation du commerce, une analyse d'un responsable de l'OCDE publiée par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) a suggéré, en novembre 2013, que les pays en développement seraient les principaux bénéficiaires d'un accord sur la facilitation des échanges. L'analyse affirmait que la gestion des problèmes de facilitation des échanges pourrait potentiellement « [réduire] les coûts des échanges de 14 % à 16 % dans le cas des pays en développement ». Elle considérait également que la « participation aux filières mondiales et régionales offre aux pays en développement l'opportunité d'ajouter de la valeur à leurs industries locales, à soutenir l'emploi et à augmenter les revenus ». La facilitation du commerce peut donc être décrite comme « cruciale en ce qu'elle permet aux pays en développement d'améliorer leur productivité et de récolter les bénéfices du commerce international ».

Cependant, de nombreux représentants des pays en développement s'étaient dits inquiets des coûts probables de la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges dans la perspective de la conférence de Bali, et avaient préconisé de relier la mise en œuvre des engagements de facilitation du commerce à des engagements contraignants à fournir un soutien de renforcement des capacités aux pays en développement et aux PMA. Le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) a déclaré fin novembre que plusieurs pays en développement considéraient qu'un engagement à faire « tous les efforts possibles » « annulerait bon nombre des bénéfices potentiels de l'accord, car "tous les efforts possibles" est souvent synonyme de non-mise en œuvre ».

L'accord conclu à Bali est un compromis entre ces positions divergentes, obtenu grâce à l'élaboration de dispositions de traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les PMA.

Ces dispositions spéciales et différenciées offrent potentiellement une base sur laquelle les pays ACP/PMA peuvent s'appuyer pour obtenir une application généralisée du traitement spécial et différencié dans le cadre plus large des règles de l'OMC.

Sources

1. OMC, « Accès en franchise de droits et sans contingent (FDSC) pour les pays les moins avancés : projet de décision ministérielle », WT/MIN(13)/W/16, 5 décembre 2013
<https://mc9.wto.org/system/files/documents/w16.pdf>
2. ICTSD, « Decisions on the development pillar expected to be reviewed in Bali », 27 novembre 2013
<http://ictsd.org/i/news/bridges-africa/179936/>
3. OMC, « Règles d'origine préférentielles pour les pays moins avancés : projet de décision ministérielle », WT/MIN(13)/W/14, 5 décembre 2013
<https://mc9.wto.org/system/files/documents/w14.pdf>
4. ICTSD, « LDC issues: Poor countries look for progress in Bali », *Bridges Weekly Trade News*, vol. 17, n° 40, 28 novembre 2013
<http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/180043/>
5. OMC, « Coton : projet de décision ministérielle », WT/MIN(13)/W/13, 6 décembre 2013
https://mc9.wto.org/system/files/documents/w13_o.pdf
6. OMC, « Concurrence à l'exportation : projet de décision ministérielle », WT/MIN(13)/W/12, décembre 2013
https://mc9.wto.org/system/files/documents/w12_1.pdf
7. ICTSD, « WTO [agriculture] talks: Negotiations close to final Bali deal », *Bridges Weekly Trade Digest*, vol. 17, n° 39, 21 novembre 2013
<http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/179450/>
8. OMC, « Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaires : projet de décision ministérielle », WT/MIN (13)/W/10, 6 décembre 2013
https://mc9.wto.org/system/files/documents/w11_1.pdf
9. OMC, « Mémoire d'accord sur les dispositions relatives à l'administration des contingents tarifaires pour les produits agricoles, tels que définis à l'article 2 de l'accord sur l'agriculture : projet de décision ministérielle », WT/MIN(13)/W/11, 6 décembre 2013
https://mc9.wto.org/system/files/documents/w11_1.pdf
10. ICTSD, « Special and differential treatment: Ensuring flexibilities for developing countries », *Bridges Africa*, vol. 17, n° 40, 28 novembre 2013
<http://ictsd.org/i/news/bridges-africa/180119/>
11. OMC, « Mécanisme de surveillance pour le traitement spécial et différencié : projet de décision ministérielle », WT/MIN(13)/W/17, 5 décembre 2013
<https://mc9.wto.org/system/files/documents/w17.pdf>
12. OMC, « Accord sur la facilitation des échanges: projet de décision ministérielle », WT/MIN(13)/W/8, 6 décembre 2013
https://mc9.wto.org/system/files/documents/w8_o.pdf

13. ECDPM, « The impact of trade facilitation on developing countries », par E. Moisé, *GREAT Insights*, vol. 2, n° 8, novembre 2013
http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/B8BF6CB2FoFD6B3EC1257C2000392973?OpenDocument#sthash.rhhcw0Hb.dpuf
14. ICTSD, « Trade facilitation reducing border inefficiencies », *Bridges Weekly Trade Digest*, vol. 17, n° 40, 28 novembre 2013
<http://ictsd.org/li/news/bridgesweekly/180062/>



Le Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA) est une institution conjointe ACP-UE active dans le développement agricole et rural des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le CTA a pour mission de promouvoir la sécurité alimentaire et la nutrition, et encourage une gestion durable des ressources naturelles. Cela est réalisé en fournissant des produits et services permettant un meilleur accès à l'information et des connaissances, facilitant le dialogue politique et de renforcement des capacités des institutions de développement agricole et rural et des communautés dans les pays ACP.

Centre Technique de Coopération
Agricole et Rurale (ACP-UE)
Postbus 380
6700 AJ Wageningen
Pays-Bas
Tél: +31 (0) 317 467 100
E-mail: cta@cta.int - www.cta.int