

BRIDGES NETWORK

PASSERELLES NÉGOCIATIONS EN BREF

Un résumé des négociations en vue de la Neuvième Conférence ministérielle de l'OMC

ÉDITION SPÉCIALE BALI – DÉCEMBRE 2013



Guide sur les négociations pour Bali

FACILITATION DES ÉCHANGES

AGRICULTURE

TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ

PAYS LES MOINS AVANCÉS



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PASSERELLES NÉGOCIATIONS EN BREF

ÉDITION SPÉCIALE BALI – DÉCEMBRE 2013

FACILITATION DES ÉCHANGES

- 4 **Réduire l'inefficacité
aux frontières**

AGRICULTURE

- 8 **Des progrès modestes sur
le front de l'agriculture?**

TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ

- 11 **Assurer une certaine
flexibilité pour les pays en
développement**

PAYS LES MOINS AVANCÉS

- 13 **Les pays pauvres espèrent
voir des progrès à Bali**

Conférence ministérielle de l'OMC : un paquet encore incertain pour Bali

Les ministres du commerce se réuniront dans la province indonésienne de Bali du 3 au 6 décembre prochain pour la Neuvième Conférence ministérielle de l'OMC, d'ores et déjà considérée comme un tournant majeur pour les 159 membres de l'organisation. Cependant, à la veille de la conférence, l'ordre du jour de Bali n'a toujours pas été fixé.

Les négociateurs réunis à Genève ont passé ces derniers mois à négocier fébrilement un ensemble restreint de concessions qui, si elles passent, marqueraient le premier accord commercial multilatéral depuis la création de l'OMC en 1995. Officiels et observateurs ont estimé tout au long de l'année qu'un accord à Bali renforcerait énormément la crédibilité de l'organisation à un moment considéré par beaucoup comme critique.

Cependant, quelques jours avant la conférence ministérielle, le Directeur général de l'OMC, M. Roberto Azevêdo, a confirmé que, malgré un «effort énorme» de la part des membres et quelques progrès importants, ils n'avaient pas convenu d'un accord à présenter aux ministres, ce qui laisse planer les incertitudes sur la Conférence ministérielle de Bali.

«Nous ne pouvons pas dire au monde que nous avons obtenu des résultats», a-t-il déclaré lors d'une réunion du Conseil général le 26 novembre. «Je vais dire aux ministres que nous n'avons pas réussi à nous accorder. Je leur dirai que nous étions réellement proches d'un accord final mais que, une fois de plus, nous n'avons pu atteindre la ligne d'arrivée».

Étant donné l'impasse à Genève, les textes pour Bali seront présentés aux ministres tels quels: comme des textes ayant été stabilisés mais non acceptés. Leur avenir, et celui de l'organisation en tant que groupe de négociation, dépendront des ministres.

Ce qui était sur la table

Au cours des mois précédant la conférence de Bali, les membres de l'OMC aspiraient à finaliser un ensemble de mesures concrètes à trois volets, tiré des négociations plus générales du Cycle de Doha. La pièce maîtresse de cet ensemble est un accord sur la facilitation des échanges qui cherche à simplifier les formalités douanières pour accélérer les flux commerciaux. Les membres ont aussi cherché à adopter une série de propositions sur l'agriculture, ainsi que quelques éléments sur la question du développement, dont des propositions centrées sur les besoins des pays moins avancés.

Même si le processus de Doha a dominé les interrogations sur Bali, d'autres initiatives comme la mise à jour de la liste des produits couverts par l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) de l'OMC se sont également intensifiées dans la

perspective d'obtenir des résultats lors de la conférence ministérielle. Cependant, moins de deux semaines avant la réunion, le groupe qui négociait pour étendre l'ATI a suspendu le processus en raison de désaccords internes. Au moment de la rédaction de cet article, il n'a pas encore annoncé de date de reprise des débats.

Doha: douze ans déjà

L'histoire de Doha a commencé en 2001, quand l'OMC, qui comptait alors 142 membres, a lancé un nouveau cycle de négociations à la Quatrième Conférence ministérielle dans la capitale du Qatar. Le développement était placé au centre de ce nouveau Cycle, dans la perspective de répondre aux besoins des pays en développement. Quand les ministres ont entamé les négociations, ils pensaient les terminer en quatre ans seulement.

Douze ans et quelques revers plus tard, le processus de Doha n'a toujours pas de résolution en vue. Même si les ministres arrivent à obtenir un accord à Bali, l'avenir du reste du programme du Cycle de Doha, et des «nouvelles questions» qui sont apparues au cours des deux dernières décennies fait encore l'objet de vifs débats.

Les notes d'information suivantes ont été conçues pour fournir une vue d'ensemble des différents éléments de Doha qui ont dominé les discussions commerciales à Genève au cours des mois précédant la réunion de Bali: la facilitation des échanges, l'agriculture et le développement. Elles présentent l'historique de ces domaines de négociation, leurs mandats respectifs et l'état des lieux au moment du Conseil général du 26 novembre.

L'équipe de Passerelles.

FACILITATION DES ÉCHANGES

Réduire l'inefficacité aux frontières

La pièce maîtresse de l'ensemble de Bali cherche à réduire les lourdeurs administratives aux frontières.

Les débats sur la facilitation des échanges cherchent à simplifier les règles douanières et à réduire l'inefficacité qui crée d'importants retards pour les flux commerciaux transfrontaliers. 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.

Des estimations récentes, comme l'analyse menée par le Peterson Institute for International Economics pour la Chambre de commerce internationale, ont suggéré qu'un accord de facilitation des échanges pourrait rapporter près de mille milliards de dollars américains à l'économie mondiale.

Puisque la facilitation des échanges a été officiellement rajoutée au programme du Cycle de Doha de l'OMC au début des années 2000, les débats ont profité d'un engagement certain. Au début des débats, la question de la facilitation des échanges était soumise au principe d'«engagement unique» du Cycle, qui veut que rien ne soit conclu tant que le consensus n'a pas été atteint sur toutes les questions.

Après la Huitième Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2011, quand «l'impasse» des négociations du Cycle de Doha a été officiellement reconnue, la facilitation des échanges s'est vite imposée comme un domaine pouvant devenir la pièce maîtresse des discussions sur lesquelles on pouvait atteindre des «résultats rapides».

Cependant, au cours de l'année 2013, les dissensions au sein des négociations sur la facilitation des échanges se sont avivées, ralenties par la récurrence de problèmes techniques et politiques. Les négociations à Genève au cours des semaines précédant la conférence ministérielle se sont poursuivies à un rythme soutenu et ont réalisé des progrès notables vers leur objectif d'un accord à Bali.

Néanmoins, en raison de divergences toujours pas surmontées, le Directeur général de l'OMC, M. Roberto Azevêdo, a déclaré que le processus avait finalement atteint «une impasse» quelques jours avant la conférence ministérielle. Pour l'instant, la seule chance d'obtenir ne serait-ce qu'un modeste succès à Bali passe par l'action politique des ministres, a-t-il estimé.

Les questions de Singapour

Les négociations sur la facilitation des échanges ont officiellement été lancées en 2004, après avoir été débattues pendant des années par des groupes de travail mis en place lors de la Première Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour. Outre la facilitation des échanges, les membres de l'OMC ont également examiné s'il convenait de rajouter une série de sujets (le commerce et la concurrence, le commerce et l'investissement, et la transparence des marchés publics) aux négociations existantes du Cycle de Doha.

Ces quatre sujets sont connus collectivement sous le nom de questions de Singapour, et beaucoup de personnes s'attendaient à ce qu'ils soient tous rajoutés au programme du Cycle de Doha. Les membres de l'OMC en sont finalement venus à considérer un accord sur des ensembles de modalités plutôt qu'un ensemble collectif. En 2003, le groupe des pays moins avancés (PMA), avec le soutien de plus d'une dizaine d'autres pays en développement, dont la Chine et l'Inde, a proposé de supprimer trois sujets du programme de travail, excepté la facilitation des échanges.

En avril de l'année suivante, un «groupe restreint» de pays en développement et de PMA a déclaré qu'il était prêt à poursuivre les discussions sur la facilitation des échanges, mais

Historique :**Décembre 1996**

Lors de la Conférence ministérielle de Singapour, les ministres conviennent de mettre en place des groupes de travail sur la facilitation des échanges, le commerce et la concurrence, l'investissement et la transparence des marchés publics, connus collectivement sous le nom de «questions de Singapour».

Novembre 2001

Les ministres du commerce ouvrent le «Cycle de Doha» de l'OMC au Qatar, le neuvième Cycle de négociations depuis la Seconde Guerre mondiale.

Septembre 2003

La Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún échoue. Les membres sont profondément divisés au sujet des questions de Singapour.

Juillet 2004

Les membres acceptent un «ensemble de mesures» pour sauver le Cycle de Doha; la facilitation des échanges est rajouté au programme des négociations, tandis que les autres questions de Singapour sont laissées de côté.

2004-2009

Les membres font circuler et peaufinent des propositions pour le texte potentiel d'un accord sur la facilitation des échanges.

2008

La «mini-réunion ministérielle» de Genève essaie de conclure le Cycle; les négociations échouent.

Décembre 2009

Le premier projet de texte consolidé d'un accord sur la facilitation des échanges est publié.

Avril 2011

Le président des négociations sur la facilitation des échanges publie une mise à jour du projet de texte; c'est le seul président du groupe de négociation à y parvenir.

seulement pour clarifier les modalités de fond des négociations. En juillet 2004, les pays en développement ont accepté des négociations sur la facilitation des échanges dans le cadre d'un «ensemble de résultats de juillet» plus général, un accord cadre visant à prolonger les négociations de Doha après l'échec de la Conférence ministérielle de 2003 à Cancún.

La décision de 2004 d'inclure la facilitation des échanges est généralement vue comme le résultat d'un langage de développement «sans précédent» dans l'histoire de l'organisation mondiale du commerce et des progrès perçus suite à la Conférence ministérielle de Cancún en 2003.

D'après le mandat de la facilitation des échanges, les négociations dans ce domaine cherchent à clarifier et à améliorer trois articles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de l'OMC de 1994 : l'Article V sur la liberté de transit, l'Article VIII qui traite de la limitation des redevances et des formalités frontalières et l'Article X sur la publication et l'application des règlements.

Le texte est divisé en deux parties : la première traite des engagements spécifiques que les pays prendront pour améliorer leurs procédures douanières (Partie I) et la deuxième présente le traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les pays moins avancés (Partie II).

Dans les années suivant la décision de juillet 2004, les membres ont soumis une série de propositions sur différents sujets, les peaufinant régulièrement afin élaborer un texte sur lequel ils pourraient négocier. En décembre 2009, un projet de texte consolidé récapitulant toutes les propositions présentées jusque-là est publié. Deux ans plus tard, M. Eduardo Ernesto Sperisen-Yurt, l'ambassadeur du Guatemala qui est le président actuel des négociations dans ce domaine, a été le seul président capable de publier une mise à jour du projet de texte en réponse à la demande de projets de textes du Directeur général de l'époque, M. Pascal Lamy.

Engagements spécifiques

La première partie du projet de texte sur la facilitation des échanges comprend une série d'engagements que les membres de l'OMC prendraient pour accélérer les flux commerciaux transfrontaliers, si le texte est accepté. Ces engagements concernent des secteurs comme l'amélioration de la transparence, la normalisation des exigences de documentation et des redevances liées au commerce, et la simplification des formalités frontalières actuelles pour éliminer l'inefficacité et le double emploi.

Les engagements proposés portent sur un large éventail de domaines. Les quatorze articles du texte actuel traitent, par exemple, de la question d'étendre le droit au recours concernant les décisions douanières/frontalières à toute personne ou société, de la question d'arrêter d'utiliser des courtiers en douanes, de savoir si les membres peuvent employer des sociétés privées sur le territoire d'autres membres pour vérifier le détail des marchandises destinées à l'importation, et de l'émission de décisions contraignantes (aussi appelées décisions anticipées) par les autorités douanières avant l'importation ou l'exportation de marchandises, tant qu'elles remplissent certaines conditions.

Certains engagements, comme l'emploi de courtiers en douane, restent entre crochets, d'après la copie du texte stabilisé que Passerelles a pu se procurer. Les envois accélérés, qui comprennent ceux des exportateurs qui utilisent des technologies de sécurité, de logistique et de traçage pour suivre et contrôler les envois à chaque étape de leur trajet, est un autre domaine qui pose problème.

Le transit, un domaine qui intéresse particulièrement les pays enclavés, est un autre contentieux de la Partie I. Lors des négociations, certains pays ont soumis des disciplines possibles qui obligerait les membres de l'OMC à traiter les marchandises de tous les pays membres de façon égale en ce qui concerne le transit et qui permettraient aux commerçants d'autres pays de choisir la voie de transit. Une des principales difficultés

Décembre 2011

Les négociations du Cycle de Doha sont officiellement annoncées comme ayant atteint une impasse lors de la Conférence ministérielle de Genève; les ministres conseillent aux membres d'explorer de nouvelles approches de négociations.

2012-2013

Un accord commence à sortir des négociations sur des «résultats rapides» pour la facilitation des échanges et certains autres éléments du Cycle de Doha. Les négociations ont pour ligne de mire un résultat à Bali.

Novembre 2013

Le Directeur général de l'OMC déclare officiellement que les préparations à Genève pour la Conférence ministérielle de Bali ont officiellement atteint une impasse.

concerne les marchandises transportées par «l'infrastructure fixe», notamment les produits énergétiques comme le pétrole et le gaz transportés par pipe-line.

D'autres domaines, comme le guichet unique, ne sont pas entre crochets pour l'instant. Le guichet unique cherche à accélérer le passage en douane des marchandises en consolidant tous les exigences en matière de documentation commerciale dans un seul bureau qui est également responsable du dédouanement.

Jusqu'à récemment, la coopération douanière était un des éléments les plus compliqués de la Partie I. Il s'agit du partage d'informations entre les autorités d'importation et d'exportation des pays membres pour lutter contre les fraudes. La coopération douanière a été difficile à mettre en place en raison des inquiétudes sur la gestion du nombre accru de demandes d'information, ainsi que la question des informations confidentielles.

Les membres ont réussi à parvenir à une avancée dans ce domaine au début du mois. D'après la copie du texte stabilisé que Passerelles a pu voir, l'article sur la coopération douanière comprend actuellement une série de dispositions sur la confidentialité, la prise en compte des charges administratives, des détails sur la façon dont cette information sera fournie et ce qu'impliquera les dispositions de ces demandes.

Mise en œuvre : contraignante ou effort maximal?

Le mandat de la facilitation des échanges est intéressant, car il stipule également que les pays en développement ne seront pas obligés de mettre en œuvre les engagements pris dans la Partie I de l'accord s'ils ne reçoivent pas l'assistance technique nécessaire.

L'obtention de ce compromis 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.

Les engagements des pays moins avancés et des pays en développement en matière de facilitation des échanges correspondent à trois catégories possibles. La catégorie A comprend les dispositions qui doivent être mises en œuvre immédiatement après que l'accord entre en vigueur, la catégorie B comprend les engagements qui auront besoin d'une période de transition et la catégorie C comprend les engagements qui auront besoin à la fois d'une période de transition et d'assistance technique.

Les pays en développement soutiennent depuis longtemps qu'ils ont besoin de garanties précises qu'ils recevront l'assistance nécessaire pour mettre en œuvre leurs nouveaux engagements dans le cadre de la Partie I. D'après eux, si ce n'est pas le cas, beaucoup de ces engagements devront être pris selon le principe de l'effort maximal. Cependant, de nombreux pays développés ont déclaré que cette suggestion annulerait un grand nombre d'avantages potentiels de l'accord, puisque «effort maximal» rime trop souvent avec absence de mise en œuvre.

Le mandat de la facilitation des échanges, tel qu'il est présenté dans l'Annexe D de l'ensemble de résultats de juillet 2004, indique que les membres doivent «identifier leurs besoins et priorités en matière de facilitation des échanges», surtout les pays en développement. Les membres devront également «prendre en compte les préoccupations» concernant les conséquences de telles mesures sur les coûts résultant d'un accord de facilitation des échanges.

Le mandat précise également que les membres, en particulier les pays en développement, s'engagent à «assurer de manière adéquate un tel soutien et une telle assistance» lors des négociations, et que les pays en développement et les pays moins avancés recevront également une assistance pour mettre en place les nouvelles mesures de facilitation des échanges (pour développer leur infrastructure, par exemple).

La Partie II, qui jusqu'ici comprenait «les questions les plus délicates à régler», était presque entièrement résolue quelques jours avant la réunion du Conseil général du 26 novembre. Des sources affirment que les divergences restantes concernent surtout la Partie I du projet de texte. Environ 50 articles sont entre crochets, bien moins que les centaines d'il y a encore quelques mois.

Après l'impasse de Genève, les résultats de Bali sont incertains

Une semaine avant la Conférence ministérielle de Bali, le Directeur général de l'OMC, M. Roberto Azevêdo, a confirmé que le processus de négociation de Genève n'avait pas réussi à dessiner un accord pour Bali. Après l'annonce du 26 novembre, qui a choqué le monde du commerce, les perspectives d'avenir de la conférence à venir sont tout à fait incertaines.

Dans les semaines précédant la conférence ministérielle, un accord semblait pourtant proche, puisque les textes avaient déjà été terminés pour les parties sur l'agriculture et le développement de l'ensemble de Bali. Cependant, des séances de négociations interminables sur la facilitation des échanges se sont conclues sans résolution finale le lundi 24 novembre.

L'avenir de l'accord sur la facilitation des échanges était incertain au moment de la rédaction de cet article. Les sources disent que les problèmes concernant la Partie I sont à la fois techniques et politiques, et il est donc difficile de prédire l'approche des ministres pour mettre fin à l'impasse ou même de savoir si un accord pourra être conclu à Bali ou au cours des semaines suivantes.

AGRICULTURE

Des progrès modestes sur le front de l'agriculture?

Un ensemble de mesures sur les échanges agricoles «peu ambitieux» crée le débat à l'OMC

Malgré l'absence d'accord sur «l'ensemble de résultats restreint» pour la Neuvième Conférence ministérielle de l'OMC à Bali, des projets de textes sur les échanges agricoles seront envoyés aux ministres. Le Directeur général, M. Roberto Azevêdo, a cependant clarifié que ces mesures ne seraient pas présentées comme «acceptées».

L'ensemble de résultats actuel avait été présenté comme un préliminaire à une série de questions plus importantes négociées dans le cadre des négociations commerciales du Cycle de Doha, dont l'impasse a été déclarée en 2011. La perspective d'un accord sur la facilitation des échanges a redynamisé les négociations sur l'agriculture cette année; les pays en développement, en particulier, insistent qu'il doit faire partie des «résultats rapides» de Doha.

Le groupe des pays en développement du G-20 qui soutiennent la réforme des politiques des pays développés sur les échanges agricoles a soumis des propositions sur les subventions à l'exportation et les mesures similaires, ainsi que sur la simplification des processus administratifs qui affectent leurs exportations agricoles. Dans le même temps, la coalition des pays en développement du G-33, qui abrite une population importante de petits exploitants, a appuyé une proposition de l'Inde sur les mesures de stocks publics de produits alimentaires.

Une proposition séparée des pays d'Afrique de l'Ouest sur le coton est à l'étude dans le cadre d'une série de questions «sur le développement», qui comprend celles qui affectent les PMA.

Contexte

Les négociations sur l'agriculture dans le cadre du Cycle de Doha étaient conçues pour poursuivre l'engagement des gouvernements d'établir «un système de commerce des produits agricoles». L'objectif général était d'obtenir des réductions importantes du soutien interne pour les produits agricoles qui fausse les échanges et d'améliorer l'accès au marché et la réduction des subventions à l'exportation, dans l'optique de les éliminer complètement. Les ministres du commerce ont également conclu que le traitement spécial et différencié des pays en développement ferait partie intégrale de tous les éléments des négociations.

Bien qu'ils aient dépassé la date limite initiale de 2005 pour la fin des débats, les négociateurs ont avancé petit à petit vers le brouillon d'un accord possible, encourageant ainsi la conclusion des discussions lors de la réunion de haut niveau à Genève en juillet 2008. Après l'échec des négociations lors de la «mini-réunion ministérielle», le projet était en perte de vitesse jusqu'à ce que les ministres reconnaissent que le Cycle a atteint une «impasse» trois ans plus tard. Depuis, les questions sur les échanges agricoles ont été au cœur des efforts pour obtenir un accord avant la Conférence ministérielle de Bali.

Que veulent les pays sur les échanges agricoles ?

Traditionnellement, les pays qui sont des exportateurs agricoles efficaces, comme le Groupe de Cairns qui réunit des pays développés comme l'Australie et des pays en développement comme le Brésil et l'Argentine, soutiennent la libéralisation des échanges agricoles. Au contraire, les pays avec des secteurs agricoles fortement protégés sont contre les réductions importantes des droits de douane et des subventions. Le groupe du G-10 qui défend ce point de vue réunit également des pays développés comme le Japon et la Suisse ainsi que des pays se considérant comme étant en développement, comme la Corée du Sud.

Historique :

1994 : Le Cycle d'Uruguay du GATT met en place l'OMC et conclut l'Accord sur l'Agriculture, dont l'Article 20 sur la poursuite du processus de réforme.

1999 : La Conférence ministérielle de Seattle échoue, aucun accord n'est obtenu pour lancer un nouveau cycle.

2001 : La Conférence ministérielle de l'OMC lance le Cycle de Doha, qui comprend des débats sur les échanges agricoles.

2003 : Premiers projets de textes. Mise en place du groupe des pays en développement du G-20. Échec de la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancún.

2005 : La Conférence ministérielle de Hong Kong décide d'arrêter les subventions à l'exportation pour l'agriculture.

2006-2007 : Des projets de textes successifs peaufinent les bases de l'accord de Doha.

2008 : La mini-réunion ministérielle de Genève réussit presque à conclure le Cycle, mais les divergences sur les produits industriels et les mesures de sauvegarde pour l'agriculture la font échouer.

2011 : La Conférence ministérielle à Genève reconnaît que le Cycle de Doha a atteint une «impasse».

2013 : La Conférence ministérielle de Bali cherche à obtenir un accord sur un «ensemble de résultats restreint».

L'UE et les États-Unis, qui sont tous deux d'importants exportateurs agricoles, ont cherché à ouvrir le marché aux produits agricoles, tout en défendant leurs plafonds de subventions agricoles actuels. Le groupe des pays en développement du G-20 cherche à réformer les politiques agricoles des pays développés qui faussent les échanges depuis 2003, quand la Chine et l'Inde se sont associées aux pays exportateurs agricoles comme le Brésil. Enfin, le groupe des pays en développement du G-33 soutient le traitement spécial des petits exploitants agricoles. Cette coalition réunit de grands pays comme la Chine et l'Inde ainsi que des pays bien plus petits comme la Barbade et Sainte-Lucie.

Vers une «clause de paix» sur les stocks de produits alimentaires ?

L'Inde est à l'origine d'une initiative de la coalition du G-33 pour la mise à jour des règles de l'OMC qui permettrait d'accorder plus de flexibilité aux pays en développement pour les produits alimentaires achetés à des prix administrés lorsqu'ils constituent des stocks publics pour la sécurité alimentaire. D'après les règles actuelles, les achats au prix du marché peuvent être compris sans limites dans la «catégorie verte» de l'OMC pour les subventions agricoles dont les effets de distorsion sur les échanges sont minimes. Cependant, le groupe insiste que la hausse des prix a affaibli la possibilité des pays d'acheter aux prix fixés par le gouvernement. Cette hausse est survenue après que les membres de l'OMC aient convenu d'une méthode pour calculer les subventions agricoles (coupant ainsi court à la possibilité pour l'Inde de mettre en place un nouveau régime de sécurité alimentaire ambitieux) dans le cadre de la procédure de règlement des différends de l'organisation.

Les pays développés, ainsi que quelques pays en développement, soutiennent que le fait d'inclure une quantité illimitée de soutien des prix du marché dans la catégorie verte pourrait fausser les échanges, et même déstabiliser la sécurité alimentaire. Comme compromis possible, les pays ont négocié les grandes lignes d'une «clause de paix» qui obligerait tous les pays à ne pas engager d'action en justice sur ces mesures dans le cadre de l'accord sur l'agriculture de l'OMC; en échange ils recevraient plus d'informations et de transparence sur leur mode d'opération. En attendant, les pays doivent accepter de travailler ensemble pour trouver une solution permanente.

Simplifier les contingents agricoles à l'importation

Le G-20 soutient que les pays développés devraient faciliter l'accès à leurs marchés aux exportateurs agricoles lorsque les contingents d'importation ne sont pas remplis de façon récurrente. Les États-Unis, en particulier, ont répondu en insistant que de grands pays en développement comme la Chine devraient prendre des engagements similaires, mais Pékin dit depuis longtemps qu'il aurait du mal à accepter cette option. Les pays ont l'air d'être proches d'un consensus sur une solution qui verrait les États-Unis, seul pays développé concerné, exemptés des règles votées après 2019 sur l'accès au marché dans ce domaine.

Le Japon, qui avait également indiqué qu'il lui serait difficile d'accepter des conditions similaires, a déclaré qu'il ne rejoindrait pas les États-Unis sur la liste des pays qui prévoient de se soustraire aux futures mesures proposées tant que les pays réussissent à s'accorder sur des résultats ambitieux dans d'autres domaines des négociations de Bali. Les membres du G-20 ont chaleureusement accueilli cette réponse, similaire aux réactions venant de l'UE, de la Norvège et de la Suisse.

La fin des subventions à l'exportation et des mesures similaires

Les pays du G-20 ont également demandé aux membres de l'OMC de reconnaître que les ministres du commerce avaient convenu il y a huit ans de mettre fin à toutes les subventions à l'exportation et mesures similaires d'ici 2013. Même si les États-Unis et l'UE insistent pour dire que cet accord dépendait des progrès réalisés sur l'ensemble de résultats de Doha, le G-20 estime qu'il faut mettre en place des mesures concrètes pour montrer que les membres de l'OMC restent sérieux quant à atteindre leur objectif, même s'ils ne respectent pas l'échéance prévue.

Un projet de texte sur cette question, que les négociateurs imaginaient sous la forme d'un projet de déclaration, engagerait les pays à se diriger vers la suppression des subventions à l'exportation et autres mesures ayant des effets équivalents et à les garder en deçà du niveau des engagements actuels. Cependant, les pays exportateurs agricoles, comme l'Argentine, sont encore déçus, car l'accord proposé n'est toujours à la hauteur de ce qu'ils espéraient.

L'exception du G-33

De tous les éléments proposés pour un accord de Bali, le moins controversé est une proposition du G-33 qui veut que les membres de l'OMC reconnaissent qu'un ensemble de mesures de subvention agricoles ne soit pas soumis aux plafonds de l'organisation mondiale du commerce, sur le principe que ses effets de distorsion sur les échanges sont minimes. Cela comprend plusieurs programmes de «services généraux» concernant les réformes foncières et la garantie des moyens d'existence en milieu rural, comme la remise en état des terres, la préservation des sols, la gestion des sécheresses et des inondations, l'emploi dans les zones rurales, l'émission de titres fonciers et les zones de peuplement agricole.

TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ

Assurer une certaine flexibilité pour les pays en développement

Des progrès sur le Mécanisme de Surveillance

Le Traitement Spécial et Différencié (TSD) a longtemps été considéré comme un élément essentiel du volet développement du Cycle de Doha. Cette mesure, qui était à l'origine un mécanisme général permettant d'accorder un traitement préférentiel aux pays en développement et aux PMA, a pour objectif de les aider à s'intégrer plus facilement au système de commerce multilatéral. Pour ce faire, le paragraphe 44 de la Déclaration ministérielle de Doha impose de réexaminer toutes les dispositions relatives au TSD en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles. Lors de la Conférence ministérielle de Genève en 2011, les ministres ont accepté d'accélérer les travaux afin de finaliser un «Mécanisme de surveillance» qui permette de réexaminer régulièrement les dispositions existantes sur le TSD.

Les propositions de Cancún

En 2003, les membres sont parvenus à un accord de principe sur un ensemble de 28 propositions sur le TSD juste à temps pour la Conférence ministérielle de Cancún. Cependant, puisque les ministres n'avaient pas réussi à obtenir un accord sur l'ensemble de résultats, les 28 propositions avaient été mises en attente.

Les négociateurs ont de nouveau abordé le sujet du TSD deux ans plus tard à Hong Kong, mais, encore une fois, ils n'ont pas réussi à faire accepter les 28 propositions de Cancún. Ces propositions ont refait surface lors de la Conférence ministérielle de Genève en 2011, quand les ministres ont demandé au Comité du Commerce et du Développement (CCD) d'organiser une session extraordinaire de négociation pour «faire le bilan» de l'ensemble de résultats en suspens, en vue de l'adopter formellement.

Même si elles avaient été considérées comme une réalisation concrète potentielle pour Bali, les propositions ont été supprimées de «l'ensemble de résultats» cet automne. Les sources mettent en cause les complexités apparues en lien avec des propositions vieilles de dix ans.

Le Mécanisme de surveillance

L'un des objets ayant trait au développement qui a vu de sérieux progrès dans les mois menant à Bali est celui du Mécanisme de surveillance, qui cherche à réexaminer le fonctionnement des dispositions dans les règles commerciales multilatérales pour le TSD des pays en développement.

Les négociations sur le Mécanisme ont été lancées par une décision du Conseil général en juillet 2002. Le Conseil soutenait une proposition du groupe africain à ce sujet, qui demandait également, lors d'une séance extraordinaire du CCD, de déterminer les conditions de son fonctionnement. Les négociations ont alors traîné pendant des années, et la question du Mécanisme a été liée à la demande de certains pays développés de définir une «différenciation» parmi les pays en développement qui ne faisaient pas parti des PMA, une question très controversée dans l'histoire de l'OMC.

Au cours des mois précédant la Conférence ministérielle de Bali de cette année, les ministres étaient divisés sur la meilleure façon de concilier l'objectif des pays développés d'empêcher la création d'un lieu de négociation permanent et la volonté des pays en développement d'obtenir quelque chose de plus qu'un simple exercice de transparence.

Cependant, les membres ont réussi à obtenir une résolution provisoire en novembre, et le projet de texte actuel indique que le Mécanisme sera un élément central à l'intérieur de l'OMC pour l'analyse et l'examen de tous les aspects de la mise en œuvre des dispositions sur le TSD. Lorsque l'examen identifie un problème, le Mécanisme peut adresser des recommandations à l'organisme de l'OMC concerné, dont, le cas échéant, la mise en place de négociations.

D'après le projet de texte, les recommandations fournies par le Mécanisme guideront le travail de l'organisme concerné, mais ne définiront ni ne limiteront sa détermination finale. S'il est approuvé, le Mécanisme serait appliqué à des sessions spéciales du CCD et se réunirait deux fois par an, bien que des réunions supplémentaires puissent être organisées le cas échéant. Le statut des recommandations fournies par le Mécanisme serait alors indiqué dans le rapport annuel du CCD au Conseil général. D'après le texte, le Mécanisme serait réexaminé trois ans après sa première réunion officielle.

PAYS LES MOINS AVANCÉS

Les pays pauvres espèrent voir des progrès à Bali

Les membres se dirigent vers une «contribution initiale» sur Doha pour répondre aux besoins des pays pauvres

Lorsque les négociations ont débuté en 2001, la raison d'être du Cycle de Doha était l'amélioration des perspectives commerciales des pays en développement. Avant que le Cycle ne soit lancé, l'OMC avait été soumise à un examen minutieux par certains critiques qui alléguaient que ses règles, sous leur forme actuelle, mettaient trop l'accent sur les intérêts des pays les plus riches. Cependant, la mise à jour de ces règles, une tâche monumentale, a fait l'objet de revers répétés dans les négociations qui n'ont pas encore été résolues par le Cycle. Pendant un bref moment lors de la Huitième Conférence ministérielle de l'OMC à Genève, des «résultats rapides» pour certaines questions relatives aux PMA ont semblé possibles, mais le processus a déraillé quelques semaines avant la réunion de 2011. Cette année, le processus de Bali a cherché à ramener quelques unes de ces questions au premier plan, dans l'espoir d'obtenir des réalisations concrètes pour les membres les plus pauvres de l'organisation.

Les progrès depuis 2011

Malgré la reconnaissance officielle de l'impasse que les négociations de Doha ont atteinte en 2011, les ministres ont adopté une dérogation permettant aux membres d'accorder un traitement préférentiel aux services et fournisseurs de services des PMA. Au cours des deux années suivantes, deux des autres décisions qui sont sorties de la conférence de 2011 (sur l'accession des PMA et leur mise en œuvre des règles de propriété intellectuelle) ont aussi vu des progrès.

Lors de la Conférence ministérielle de 2011, les membres de l'OMC se sont engagés à revoir les lignes directrices concernant l'accession des pays les plus pauvres et ont accepté de renforcer, simplifier et mettre en œuvre de façon effective un ensemble de mesures précédent qui avait été déterminé en 2002. La révision de ces lignes directrices a été approuvée par le Conseil général en juillet 2012, juste avant l'échéance obligatoire. La révision de ces lignes directrices met en place une série de points de référence, notamment pour l'accès au marché des marchandises, ainsi que des éléments sur le TSD, les périodes de transition, la transparence et l'assistance technique.

On s'attend maintenant à ce que les ministres présents à Bali signent officiellement l'accession du Yémen, le septième PMA à rejoindre les rangs de l'organisation depuis 1995. Le Yémen aura jusqu'en juin de l'année prochaine pour ratifier l'ensemble des conditions d'accession.

En juin 2013, les membres de l'OMC ont accepté d'étendre la « période de transition » pour que les PMA mettent en œuvre les règles de l'OMC sur les droits de propriété intellectuelle jusqu'en juillet 2021. La période de transition d'origine devait prendre fin en juillet dernier.

Les questions de priorité

En mai dernier, le groupe des PMA a soumis une proposition soulignant les questions de priorité qu'il souhaitait voir pris en compte par les membres pour de possibles «résultats rapides» à Bali en décembre. Depuis, les consultations se sont concentrées sur l'élaboration de projets de textes sur les règles d'origine et sur la mise en œuvre effective de la dérogation concernant les services, l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent (FDSC) et le coton.

Ces textes ont été conçus comme des projets de décisions à faire accepter par les ministres à Bali et ne contiennent pas de crochets pour l'instant. Cependant, après l'annonce de l'impasse par le Directeur général M. Roberto Azevêdo le 26 novembre, l'avenir de ces textes, ainsi que du reste de l'ensemble de Bali, reste en suspens.

Historique :**2002**

Les membres adoptent des lignes directrices pour faciliter les négociations sur l'accès à l'OMC des PMA.

2005

À Hong Kong, les ministres se fixent pour objectif de fournir un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent durable à tous les produits originaires des PMA.

Les membres conviennent également d'éliminer les subventions à l'exportation du coton. De plus, les pays développés fourniront un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent au coton originaire des PMA.

Décembre 2011

Le Conseil des ADPIC doit prendre en considération la demande d'extension de la période de transition pour les ADPIC des PMA.

Les ministres de l'OMC adoptent une dérogation permettant aux membres d'accorder un traitement préférentiel aux services et fournisseurs de services des PMA.

Juillet 2012

Le Conseil général de l'OMC signe officiellement les lignes directrices révisées sur l'accès des PMA. Elles ont pour objectif de renforcer, simplifier et mettre en œuvre de façon effective la version de 2002.

Mai 2013

Le groupe des PMA soumet une proposition détaillant les questions qu'ils jugent prioritaires pour la Conférence ministérielle de Bali.

Juin 2013

Les membres de l'OMC acceptent d'étendre la période de transition pour les ADPIC des PMA à juillet 2021.

Automne 2013

Un accord sur certains projets de décisions des PMA pour la Conférence ministérielle de Bali serait «proche». L'impasse du processus de Genève remet néanmoins en question tout l'ensemble de Bali.

Les règles d'origine

Les Règles d'Origine (RO) confèrent une nationalité économique aux produits faisant l'objet d'échanges transfrontaliers et définissent le degré de transformation locale nécessaire pour que le produit soit considéré comme originaire du pays exportateur. En ce qui concerne les PMA, les règles d'origine préférentielles sont souvent considérées comme trop restrictives et inflexibles, ce qui les empêche de profiter de la préférence prévue. De plus, elles sont actuellement définies unilatéralement, sans norme harmonisée.

Il existe plusieurs méthodologies pour mettre en place une transformation substantielle pour évaluer l'étendue de la production locale pertinente. D'après les analystes, cette complexité s'explique en partie par le fait qu'aucune méthode ne s'impose comme la meilleure pour conférer l'origine pour toutes les catégories de produits.

Les négociateurs ont d'abord essayé de traiter cette question dans le contexte de l'initiative sur l'accès aux marchés FDSC présentée à la Première Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996. Peu de progrès ont été réalisés au cours de la décennie suivante, même si la Déclaration ministérielle de Hong Kong en 2005 y fait brièvement référence en demandant que les procédés des RO préférentielles soient simplifiés et rendus plus transparents. Ce texte a servi de support aux propositions plus détaillées formulées sur la réforme des RO par le groupe des PMA.

En juin 2006, le groupe des PMA a soumis une proposition pour promouvoir un débat ciblé sur les RO et les PMA. Cependant, elle n'a pas reçu beaucoup de soutien de la part des pays octroyant les préférences. Le groupe des PMA a souligné que les réponses à la déclaration de 2006 ne s'étaient pas «avérées très encourageantes». Dans sa proposition de mai 2013, il a mis en avant plusieurs mouvements bilatéraux pour montrer la nécessité d'une réforme, dont la décision de l'UE en 2011 de reconnaître les besoins spécifiques des PMA en termes de RO en les différenciant des autres économies émergentes.

Dans une déclaration d'octobre 2013, le groupe des PMA a présenté les aspects techniques des règles d'origine préférentielles et examiné différentes méthodologies pour déterminer quand une transformation substantielle ou suffisante a eu lieu. Le projet de décision détaille également des dispositions sur la transparence et le cumul. Ce dernier permet à au moins deux parties d'un régime préférentiel de remplir conjointement les exigences concernées de transformation locale.

Ce projet de décision est actuellement sous forme de lignes directrices non-contraignantes, ce qui insinuerait que les pays développés membres sont libres de choisir d'adopter ou non ces lignes directrices. Il dit que «les membres s'efforceront d'élaborer ou de développer leurs accords individuels sur les RO qui s'appliquent aux importations venues des PMA en accord avec les lignes directrices suivantes».

L'éligibilité d'un produit aux préférences offertes dans un accord commercial dépend du niveau de transformation. La déclaration propose donc que le niveau de transformation substantiel ou suffisant soit déterminé à l'aide du critère du pourcentage fondé sur la valeur des matériaux de base.

Étant donné leur capacité de production limitée, les PMA souhaitent minimiser le plus possible le seuil de fonctionnement de la valeur ajoutée et accorder jusqu'à 75 pour cent de la valeur du produit aux intrants pour avoir droit au traitement préférentiel. Cependant, ils font remarquer que le choix d'une règle unique ne devrait pas écarter la préférence pour les règles spécifiques aux produits quand c'est dans l'intérêt des PMA, comme par exemple dans le secteur de l'habillement.

Une dérogation concernant les services

Même si la dérogation concernant les services de 2011 était un grand pas en avant pour les PMA, les analystes ont prévenu que cette dérogation n'apporterait des avantages économiques que si elle était mise en œuvre de façon effective et pertinente. Pour

L'instant, les PMA n'ont pas fait de demande pour utiliser la dérogation, et leurs partenaires commerciaux ne leur ont accordé aucune préférence.

La dérogation concernant les services vient des dispositions sur le développement de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) de l'OMC, dont l'Article IV demande aux membres de faciliter la participation croissante des pays en développement au commerce des services à travers des «engagements spécifiques négociés». Le texte dit également que les PMA devraient obtenir une «priorité spéciale» et conseille aux membres de convenir progressivement d'une série de «lignes directrices pour les négociations» afin d'identifier les modalités de mise en œuvre de cette priorité. La Déclaration ministérielle de Hong Kong en 2005 reconnaissait la nécessité d'élaborer «des mécanismes appropriés pour accorder une priorité spéciale» et, en 2008, il a été décidé que ce Mécanisme prendrait la forme d'une dérogation.

La décision de 2011 fournit une approche à deux volets. D'un côté, les préférences sur l'accès au marché comme ceux auquel l'Article XVI de l'AGCS fait référence seraient automatiquement couverts par la dérogation. D'autre part, les mesures ne concernant pas l'accès au marché ne sont pas automatiques, mais elles peuvent être autorisées par le Conseil du Commerce des Services (CCS) de l'OMC. Cela comprend, par exemple, les préférences réglementaires, le traitement national préférentiel, les contingents tarifaires et les exemptions pour les contingents et les taxes. Toute préférence accordée s'appliquera immédiatement et sans réserve à tous les services et fournisseurs de services des PMA et sera annexée à la dérogation.

Pour libérer tous les avantages économiques potentiels de la dérogation, le projet de décision négocié pour la Conférence ministérielle de Bali demande au CCS de lancer un processus destiné à «favoriser la mise en œuvre rapide et effective» de la dérogation, dont un réexamen périodique.

Si le projet de décision est accepté, une réunion de haut niveau du comité aurait lieu six mois après que les PMA aient soumis une demande collective d'identification des secteurs et modes de fourniture présentant un intérêt particulier. Les pays développés et les pays en développement «en mesure de le faire» devraient alors indiquer s'ils peuvent accorder un traitement préférentiel aux services et fournisseurs de services des PMA.

Le groupe des PMA a également souligné la nécessité d'augmenter l'assistance technique et le renforcement des capacités, à travers l'initiative de l'Aide Pour le Commerce (APC) par exemple, pour surmonter leurs contraintes d'offre dans le cadre du commerce des services. Le processus d'identification des préférences au niveau des services pour les PMA a été lancé, et des efforts pour définir les intérêts des PMA pour chaque secteur et marché d'exportation sont en cours.

Le retour du coton

La question controversée du coton a refait surface quelques semaines seulement avant la conférence ministérielle, après que le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad et le Mali (un groupe de producteurs de coton d'Afrique de l'Ouest connu sous le nom du C-4) aient soumis une proposition à ce sujet fin octobre. Leur proposition se fonde sur près d'une dizaine d'années de négociations, datant de la demande des ministres à Hong Kong en 2005 que le sujet soit traité «de manière ambitieuse, rapide et spécifique».

Les producteurs d'Afrique de l'Ouest demandent depuis longtemps que les règles de l'OMC sur le coton soient modifiées. En effet, ils soutiennent que les régimes de subvention des pays développés ont maintenu les prix mondiaux de cette marchandise à un niveau artificiellement bas, ce qui nuit aux économies qui en dépendent.

La proposition d'octobre demandait que l'accès aux marchés FDSC soit accordé aux importations de coton des marchés des PMA à partir du 1er janvier 2015 et que les subventions à l'exportation du coton soient supprimées. Cependant, le projet de texte actuel ne fait plus référence à ces demandes spécifiques.

Il suggère plutôt que les membres organisent des débats spéciaux deux fois par an, dans le contexte des négociations plus générales sur l'agriculture. Ces débats porteraient sur les faits nouveaux relatifs au commerce pour la concurrence à l'exportation, le soutien interne, ainsi que les mesures tarifaires et non-tarifaires pour le commerce du coton.

Pour ce qui est de l'avenir, on s'attend à ce que les membres continuent à avancer vers les objectifs de 2005 adoptés antérieurement, en se servant du projet révisé des modalités pour l'agriculture de 2008 comme point de référence.

L'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent

Lors de la Conférence ministérielle de Singapour en 1996, des débats sur l'accès aux marchés en FDSC pour les marchandises originaires des PMA ont vu le jour. Cinq ans plus tard, à Doha, les ministres se sont engagés à fournir un accès aux marchés en FDSC aux marchandises originaires des PMA. En 2005, les ministres à Hong Kong ont fait une avancée importante dans ce domaine en ajoutant à leur déclaration finale une annexe qui indiquait que les membres qui en étaient capables devaient mettre en œuvre l'accès aux marchés en FDSC pour tous les produits originaires des PMA.

L'échéance était fixée à 2008, ou pas plus tard que le début de la période de mise en œuvre. Les membres ayant des difficultés avec cette exigence pouvaient fournir un accès au marché FDSC pour 97 pour cent des produits originaires des PMA, tout en s'efforçant progressivement à se conformer pleinement à leurs obligations.

Depuis, cependant, peu de progrès ont été accomplis lors des négociations sur l'accès FDSC, le débat se concentrant surtout sur les gains potentiels qui pourraient être obtenus avec un régime de FDSC à 97 pour cent au lieu de 100 pour cent, ainsi que sur les règles d'origine concernées.

Les membres ont dû faire face à nombreux obstacles pour essayer d'obtenir un résultat concret pour ce domaine. La question a même créé des divisions à l'intérieur du groupe des PMA, étant donné que certains membres craignent une possible «érosion des préférences».

S'il est accepté, le projet de texte envoyé aux ministres à Bali encouragerait davantage les pays développés à améliorer leur couverture FDSC existante pour les produits provenant des PMA, afin de faciliter un accès au marché élargi. Les membres devraient donner une liste des FDSC pour les PMA au Mécanisme pour la transparence des arrangements commerciaux préférentiels. Le Comité du commerce et du développement mènerait également une évaluation annuelle des efforts déployés pour fournir l'accès aux marchés en FDSC aux PMA et transmettrait un rapport au Conseil général pour qu'il prenne les mesures appropriées.

EXPLORER LE MONDE DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE AVEC LE RÉSEAU BRIDGES D'ICTSD

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

Copyright ICTSD, 2013. Passerelles encourage ses abonnés et lecteurs à citer et reproduire les articles contenus dans ce numéro dans un objectif éducatif ou non-lucratif, tant qu'est fait mention de la source.



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/).

Les personnes suivantes ont contribué à ce numéro spécial: Sofia Baliño, Kimberley Botwright, Kiranne Guddoy and Jonathan Hepburn. Editeurs: Andrew Aziz et Sofia Alicia Baliño.

Directeur de publication: Ricardo Meléndez-Ortiz. Rédacteur en chef: Andrew Crosby.

Prix : €10.00
ISSN 1996-919