

## Projet d'appui au développement des compétences de leaders agricoles d'Afrique de l'Ouest (PADCLA)

« Tu vas à la chasse à l'éléphant et tu rencontres un escargot, pends-le. »

(Proverbe africain)

- Quel est l'enjeu numéro un de l'accord-cadre de juillet 2004 à l'OMC?
- Qu'ont dû céder les pays africains en échange de l'engagement américain de réduire les subventions pour le coton?
- Qu'est-ce qu'un « produit spécial »?
- Pourquoi peu de pays africains peuvent profiter du commerce avec les États-Unis?
- Quels sont les deux éléments sur lesquels les pays africains devront mettre l'accent lors des prochaines négociations à l'OMC?

### 1. UNE ENTENTE DE DERNIÈRE MINUTE...

Le samedi 1<sup>er</sup> août, après 30 heures de négociations de « la dernière chance », les représentants des 147 pays membres de l'Organisation mondiale de commerce (OMC) se sont entendus sur un accord-cadre permettant de relancer le Cycle de Doha, qui s'était presque interrompu à Cancun, en septembre 2003. Cet accord ne constitue qu'une avancée limitée vers la libéralisation du commerce international, puisqu'il ne fait qu'affirmer la volonté des pays membres de poursuivre les négociations. Il fournit toutefois des orientations générales et des balises à l'intérieur desquelles les membres devront négocier au cours des prochains mois en vue de conclure le Cycle.

La question du commerce agricole entre pays industrialisés et en développement a été au centre des débats et des discordes. L'enjeu central de l'accord est la concession faite par les États-Unis et l'Union européenne (UE) de mettre fin aux subventions à l'exportation qu'ils octroient à leurs agriculteurs. Cette question est d'une importance majeure puisque ces subventions causent des distorsions sur les marchés internationaux, accentuent la chute des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux et, par le fait même, nuisent aux producteurs des pays en développement (PED). La question des subventions à l'exportation a depuis longtemps été remise en cause par les PED, mais jamais auparavant les États-Unis et l'UE n'avaient accepté de les abolir.

Cependant, il y a lieu de s'interroger sur la portée réelle de cette concession. Le texte de Genève prévoit la redéfinition de la « boîte bleue », une catégorie de subventions supposée induire peu de distorsion dans les échanges et faisant l'objet de moins de restrictions selon les règles de l'OMC. Les soutiens de la boîte bleue feront l'objet d'un plafonnement, mais « dans le cas où un membre aurait placé un pourcentage exceptionnellement élevé de son soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges dans la catégorie bleue », ce membre ne sera « pas appelé à procéder à une réduction totalement disproportionnée ». Cette modification pourrait, selon certains, permettre aux États-Unis de réassigner une partie de leurs subventions actuelles à la catégorie bleue, les dispensant ainsi d'effectuer des réductions majeures.

### 1.1 Quelques gains pour l'Afrique

Outre la question des subventions, plusieurs aspects touchant de près les pays africains et les autres PED ont été abordés et modifiés par rapport à Cancun. Globalement, l'accord-cadre signé en juillet dernier à Genève est plus avantageux pour les paysans africains que celui proposé en 2003 à Cancun. Parmi les gains, ou à tout le moins les espoirs de gain, pour les pays africains, notons entre autres :

- La proposition des États-Unis de réduire graduellement ses subventions à l'industrie américaine du coton.
- La possibilité pour les Africains de protéger, par l'imposition de barrières tarifaires élevées, certains produits jugés spéciaux, c'est-à-dire contribuant à la sécurité alimentaire du pays.
- Les différentes ouvertures contenues dans le traitement spécial et différencié que les pays développés devront accorder aux PED.

Bien que les pays membres se soient entendus pour éliminer toutes les formes de subventions à l'exportation à une « date butoir crédible », l'accord-cadre ne précise aucune date particulière ni aucun chiffre. Il s'agit plutôt d'un corridor délimité de discussions (ou « cadre » comme son nom l'indique) dans lequel les pays membres devront négocier.

Mentionnons que si aucun consensus n'avait été obtenu, le Cycle de Doha pour le développement aurait pris d'énormes retards. Le changement de garde prévu pour cet automne au niveau des commissaires européens responsables des négociations, ainsi que l'élection présidentielle de novembre aux États-Unis, sont deux événements qui auraient sûrement reporté les négociations de plusieurs mois, voire des années.

Bien qu'un accord-cadre ait été obtenu à la date d'échéance fixée, il demeure peu probable que le Cycle de Doha prenne définitivement fin en 2005, comme il était initialement prévu. Ce report s'explique notamment par le retard dû à Cancun et la radicalisation des positions agricoles de chaque pays.

## 1.2 Points saillants de l'accord-cadre de juillet sur l'agriculture

<b>Soutien interne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Engagement de réduire substantiellement le soutien interne global ayant des effets de distorsions sur le commerce. Les niveaux plus élevés de subvention sont sujets à des abaissments plus importants.</li> <li>- Engagement de réduire la règle <i>de minimis</i><sup>1</sup> pour les pays développés.</li> <li>- De nouveaux critères pour la catégorie bleue<sup>2</sup> seront négociés à la phase suivante et celle-ci sera plafonnée à 5 % de la valeur de la production.</li> <li>- Les critères de la catégorie verte<sup>3</sup> seront réexaminés et clarifiés.</li> </ul>
<b>Concurrence à l'exportation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élimination complète des subventions à l'exportation de produits agricoles, pour une date à convenir.</li> <li>- Nouvelles disciplines concernant les crédits à l'exportation<sup>4</sup> et les entreprises commerciales d'État<sup>5</sup>.</li> <li>- Plusieurs aspects de l'aide alimentaire feront l'objet de négociations, dans l'objectif d'en empêcher le détournement commercial.</li> </ul>
<b>Accès aux marchés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il y aura des améliorations substantielles de l'accès aux marchés pour tous les produits agricoles.</li> <li>- Une réduction graduelle des tarifs.</li> <li>- Les membres pourront désigner un certain nombre (à négocier) de produits sensibles pour lesquels ils pourront maintenir des droits de douanes élevés.</li> </ul>
<b>Mesures spéciales pour les PED</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les PED bénéficieront de périodes plus longues pour le retrait progressif des subventions aux exportations.</li> <li>- Les entreprises commerciales d'État des PED seront préservées.</li> <li>- Les PED auront la flexibilité de désigner un ensemble de produits jugés spéciaux qui pourront bénéficier d'une protection tarifaire plus élevée sans obligation de réduction.</li> </ul>

<sup>1</sup> **De minimis** : Les aides dites « *de minimis* » sont exclues des aides qui causent des distorsions sur les marchés dans le calcul du soutien interne. C'est-à-dire que pour certains produits, si le soutien accordé n'excède pas 5 % de la valeur de la production, celui-ci n'est pas pris en compte dans le calcul du total des soutiens causant des distorsions. (Le seuil est de 5% pour les pays développés et de 10 % pour les PED.)

Exemple : un pays qui produit pour 1 milliard € de blé peut soutenir ses producteurs par des mesures causant des distorsions sur les marchés à hauteur de 5 % de 1 milliard €, soit 50 millions €, sans que ce montant soit soumis à des réductions.

<sup>2</sup> **Catégorie bleue (boîte bleue)** : Créée principalement par et pour les États-Unis et l'Europe, cette « boîte » comprend les aides directes versées aux producteurs dans le cadre des programmes de limitation de production. Elles ne sont pas soumises à une obligation de réduction.

<sup>3</sup> **Catégorie verte (boîte verte)** : Il s'agit des mesures dont les effets de distorsion sur les échanges sont nuls ou minimes (ex : recherche, formation, stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, environnement, etc.).

<sup>4</sup> **Crédits à l'exportation** : Crédit (garantie, assurance, financement, refinancement ou bonification du taux d'intérêt) consenti par un gouvernement à un acheteur étranger (ou à son institution bancaire) lors de l'achat de produits ou services exportés autorisant l'acheteur étranger à différer pendant un certain temps le paiement desdits produits ou services exportés. Comme les crédits à l'exportation influent sur la décision des acheteurs il en résulte des effets de distorsion sur le commerce. Les États-Unis sont les principaux utilisateurs de crédits à l'exportation. Le Canada, l'Australie et l'UE offrent aussi des crédits à l'exportation.

<sup>5</sup> **Entreprises commerciales d'État** : Entreprises gouvernementales et non gouvernementales auxquelles ont été accordés des droits exclusifs et des pouvoirs légaux ou constitutionnels. De par leurs ventes ou achats, ces entreprises influencent les importations et les exportations du pays.

### 2. LE COTON AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS AFRICAINES

« La figue ne tombe jamais en plein dans la bouche. »

(Proverbe Kabyle)

Pour plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, le coton demeure l'enjeu primordial des négociations actuelles. Rappelons que même si les États-Unis se sont engagés à éliminer leurs subventions à l'exportation, aucun chiffre et aucune date n'ont encore été avancés. C'est précisément cette ambiguïté qui fait craindre le pire à certains intervenants africains oeuvrant dans le secteur du coton. En l'absence d'un engagement précis, la situation qui prévaut actuellement pourrait se perpétuer pour plusieurs années encore. Cela serait désastreux pour des milliers de paysans, d'autant plus que la situation actuelle est déjà considérée comme dramatique. Qu'en sera-t-il dans cinq ans si rien n'est changé?

Lors du grand jeu des négociations, les pays africains ont dû céder, en échange de l'engagement américain de réduire les subventions au coton, leur demande de traiter le coton en dehors des négociations agricoles. C'est donc dire qu'en vertu de l'accord-cadre, les pays africains ne pourront plus reculer et devront négocier le coton à l'intérieur des négociations agricoles de l'OMC et non pas comme un produit à part. C'est précisément ce qui fait croire à plusieurs observateurs africains que leurs pays ont littéralement cédé aux pressions commerciales américaines au dépend du développement.

L'accord-cadre de l'agriculture accorde quelques paragraphes à la question du coton, dont le suivant :

« Le Conseil général (de l'OMC) reconnaît l'importance du coton pour un certain nombre de pays et son importance vitale pour les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés (PMA). **Il sera traité de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture.** Les dispositions du présent cadre offrent une base pour cette approche, de même que l'initiative sectorielle sur le coton. La Session extraordinaire du Comité de l'agriculture veillera à donner le degré de priorité approprié à la question du coton indépendamment d'autres initiatives sectorielles. **Un sous-comité du coton se réunira périodiquement et fera rapport à la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture pour examiner les progrès réalisés.** Les travaux porteront sur toutes les politiques ayant des effets de distorsion des échanges affectant le secteur en ce qui concerne les trois piliers accès aux marchés, soutien interne et concurrence à l'exportation, ainsi qu'il est spécifié dans le texte de Doha et dans le texte du présent cadre. »<sup>6</sup>

Globalement, le texte sur le coton est une timide percée pour les pays africains. Il n'en demeure pas moins que les concessions faites par les négociateurs africains aux négociateurs américains sont énormes. Il est donc dans le plus grand intérêt des gouvernements africains de maintenir leurs pressions sur le gouvernement américain pour qu'il tienne parole, et ce, le plus tôt possible. Dans le cas où celui-ci, pour quelque raison que ce soit, reniait ses engagements ou tardait à les mettre en application, les paysans africains auraient alors toutes les raisons de dire qu'ils auraient été les grands perdants de l'accord-cadre de juillet 2004.

<sup>6</sup> OMC, Annexe A - Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture, WT/GC/W/53-5, 31 août 2004.

### 3. LES PRODUITS SPÉCIAUX

Le terme « produit spécial » s'applique uniquement aux PED. Selon l'OMC, un produit est qualifié de spécial lorsqu'il répond aux besoins de sécurité alimentaire d'un pays et qu'il garantit des moyens d'existence et de développement rural pour la majorité de la population. À titre d'exemple, le riz, le mil ou le sorgho pourraient être considérés dans plusieurs pays d'Afrique comme des produits spéciaux. Ces trois produits agricoles assurent un minimum de sécurité alimentaire et favorisent le développement des communautés rurales. Pour ces raisons, les pays membres de l'OMC se sont entendus pour accorder un caractère particulier à ces produits en ne les soumettant pas aux mêmes règles commerciales que tous les autres produits agricoles.

Le paragraphe sur les produits spéciaux s'articule comme suit :

**« Les pays en développement membres auront la flexibilité de désigner un nombre approprié de produits en tant que produits spéciaux, sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural. Ces produits seront admis à bénéficier d'un traitement plus flexible. Les critères et le traitement de ces produits seront spécifiés pendant la phase de négociation et reconnaîtront l'importance fondamentale des produits spéciaux pour les pays en développement. »<sup>7</sup>**

En dépit de cette avancée dans la bonne direction, la partie est loin d'être finie pour les pays africains. En effet, chaque PED devra prouver que les produits agricoles qu'il veut soumettre en tant que produits spéciaux le sont réellement. Par exemple, si le Mali veut faire approuver le riz comme un produit spécial, il devra prouver, auprès des autres membres de l'OMC, que celui-ci affecte la sécurité alimentaire et le développement rural du pays.

### 4. LES FONDEMENTS DU TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ

Le traitement spécial et différencié (TSD) est une clause à l'OMC qui permet aux PED de profiter de certains traitements spéciaux auxquels les autres pays n'ont pas droit. Ces traitements spéciaux se retrouvent principalement au niveau de la concurrence à l'exportation et de l'accès aux marchés. L'accord-cadre de juillet réitère la volonté de l'OMC de conserver ces traitements spéciaux.

Parmi les TSD, notons qu'au terme des négociations portant sur la concurrence à l'exportation, l'OMC a accordé le droit aux PED de maintenir en place leurs entreprises commerciales d'État. Ces dernières profiteront de privilèges spéciaux afin qu'elles puissent préserver la stabilité des prix à la consommation intérieure et assurer une certaine sécurité alimentaire. De plus, les PED qui fournissent des subventions à leur agriculture bénéficieront d'un délai plus long pour les éliminer.

<sup>7</sup> OMC, Annexe A - Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture, WT/GC/W/53-5, 31 août 2004.

Au niveau de l'accès aux marchés, les produits spéciaux, comme il en a été question précédemment, sont un autre exemple du TSD réservé uniquement aux PED. Les autres mesures contenues dans le TSD concernant l'accès aux marchés sont :

- Une réduction moins importante de leurs barrières tarifaires.
- Un mécanisme de sauvegarde spécial permettant la levée d'une taxe d'importation d'urgence pour protéger les agriculteurs locaux d'une vague soudaine d'importation à bas prix.

## 5. DES PRÉFÉRENCES QUI S'EFFRITENT

Dans le cadre des nouvelles règles du commerce multilatéral prôné par l'OMC et les différents accords commerciaux bilatéraux, les pays africains voient leurs préférences commerciales sur les marchés américains, et surtout européens, s'effriter de plus en plus. Lors d'une de ses récentes déclarations, l'Organe d'appel de l'OMC a estimé que les pays développés sont autorisés à octroyer des tarifs différents aux produits originaires des PED, « à condition qu'un traitement identique soit disponible pour tous les bénéficiaires placés dans des conditions similaires. »<sup>8</sup>

Un pays qui voudrait, par exemple, offrir des préférences tarifaires additionnelles aux pays africains, devrait identifier, objectivement, les « besoins en développement » particuliers des pays qui pourraient être spécifiquement traités. On remarque d'ailleurs que l'UE a de plus en plus tendance à offrir des avantages similaires (franchise de douanes, contingents d'importation, etc.) aux pays asiatiques et sud-américains qu'aux pays africains. Bien que ces pays soient classifiés comme des PED, ils ont la particularité d'être beaucoup plus compétitifs et efficaces dans le secteur agricole que les pays africains. Cette différence accentue la difficulté des Africains à pénétrer le marché européen.

Toutefois, à l'intérieur de l'Accord de Cotonou, il existe des clauses qui stipulent que les pays européens pourront offrir certains avantages supplémentaires aux pays les moins avancés et aux PED les plus vulnérables. Cette dernière mesure représente tout de même un recul par rapport à ce dont bénéficiait auparavant les produits africains sur le marché européen.

En ce qui a trait à l'accès des produits africains sur le marché américain, il n'est pas surprenant de constater que les produits miniers et pétroliers occupent de loin la première place des exportations africaines vers les États-Unis. Les produits du textile sont les secondes matières les plus exportées, mais ces derniers font de plus en plus face à la concurrence féroce des pays asiatiques, la Chine en particulier. Cela signifie que très peu de pays africains peuvent profiter du commerce avec les États-Unis, car en dehors de ces trois créneaux, les produits africains rencontrent de grandes difficultés à respecter les normes de qualité exigées par les Américains. Sur les 37 pays africains éligibles à commercer avec les États-Unis, seulement une dizaine ont joué un rôle commercial significatif.

<sup>8</sup> ICTSD, Passerelles – Synthèse mensuelle sur le Commerce et le développement durable, Volume 3, No 6, Juillet 2004.

## 6. LA SUITE

« Aller doucement n'empêche pas d'arriver. »

(Proverbe africain)

La suite des négociations s'annonce très tumultueuse et plusieurs s'entendent pour dire que le pire reste à venir. Malgré les bonnes intentions de chacun des membres, la signature de l'accord-cadre de juillet a surtout servi à sauvegarder la crédibilité de l'OMC. Sans cet accord, les négociations auraient été repoussées aux calendes grecques et aucune entente n'aurait pu être envisageable à moyen terme. Un des problèmes majeur de cette entente est que les auteurs du texte, M. Supachai Panitchpakdi, directeur général de l'OMC et Shotaro Oshima, président du Conseil général, ont tenté de faire plaisir au plus grand nombre de pays possible afin que chacun y trouve son compte et accepte de signer l'accord. Par contre, lorsque viendra le temps de proposer des chiffres, des montants et des dates, les pourparlers risquent de mener à d'importants désaccords entre les membres.

Étant donné que la plupart des questions litigieuses ont été repoussées à la seconde phase des négociations, devant se conclure à Hong Kong en décembre 2005, les pays africains ont encore beaucoup de travail à faire. Premièrement, ils devront protéger les acquis de l'accord de juillet et deuxièmement, maintenir la pression sur les pays développés pour qu'ils respectent leurs engagements.

Malheureusement, ce ne sera donc ni demain, ni après-demain, ni le mois suivant que les producteurs de coton, de riz ou de mil africains ressentiront les retombées de l'accord-cadre de juillet. Le temps démontrera si l'accord est historique ou non, mais pour l'instant, on peut le voir comme un petit pas pour les paysans, mais un grand pas pour l'OMC...

## En résumé

- L'enjeu numéro un émanant de l'accord-cadre de juillet est la concession faite par les États-Unis et l'Union européenne de mettre fin aux subventions à l'exportation qu'ils octroient à leurs agriculteurs.
- En échange de l'engagement américain de réduire les subventions pour le coton, les pays africains ont dû abandonner leur demande de traiter le coton en dehors des négociations agricoles de l'OMC.
- Un produit est qualifié de spécial lorsqu'il répond aux besoins de sécurité alimentaire d'un pays et qu'il garantit des moyens d'existence et de développement rural pour une majorité de la population.
- Peu de pays africains peuvent profiter du commerce avec les États-Unis parce que plusieurs de leurs produits rencontrent de grandes difficultés à respecter les normes de qualité exigées par les Américains.
- Lors des prochaines négociations à l'OMC, les pays africains devront mettre l'accent sur deux éléments en particulier. Premièrement, ils devront protéger les acquis de l'accord de juillet 2004 et deuxièmement, maintenir la pression sur les pays développés pour qu'ils respectent leurs engagements.

**BIBLIOGRAPHIE :**

ÉMOND. Caroline, Genève en bref – Survol des négociations de l'OMC sur l'agriculture, Volume 4, No 25, 3 août 2004.

[www.canadaegg.ca/francais/trade/trade-issues.html](http://www.canadaegg.ca/francais/trade/trade-issues.html)

ICTSD, *Bridges - Weekly Trade News Digest*, Volume 8, No 27, August 3<sup>rd</sup>, 2004.

[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

ICTSD, *Passerelles – Synthèse mensuelle sur le Commerce et le développement durable*, Volume 3, No 6, Juillet 2004.

[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

OMC, *Annexe A - Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture*, WT/GC/W/53 5, 31 août 2004.

[www.wto.org/french/tratop\\_f/dda\\_f/draft\\_text\\_gc\\_dg\\_30july04\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/draft_text_gc_dg_30july04_f.htm)

Solagral, *Les agricultures du Sud et l'OMC*, 2002, 11 fiches.

UPA, AAC, Conseil canadien de gestion de l'entreprise agricole, *Le commerce international dans le secteur agroalimentaire – Le Grand jeu de la mondialisation des marchés agroalimentaires*, Mai 2003, 44 pages.

*Le Projet d'appui au développement des compétences de leaders agricoles d'Afrique de l'Ouest est réalisé grâce à la contribution financière de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et d'AgriCord.*

2004.08.31