

L'AFRIQUE ET LES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES : CONSÉQUENCES SUR LE SECTEUR AGRICOLE

DR MUSTAPHA SADNI JALLAB *

L'agriculture est un secteur d'une importance particulière pour l'Afrique et relève de deux négociations commerciales, l'une avec l'Union européenne dans le cadre des Accords ACP, et l'autre multilatérale, à l'OMC, dans le cadre du Cycle de Doha.

L'auteur s'attache à définir les blocages et perspectives en cours et propose, à partir d'une réflexion élaborée dans le cadre de la Commission Économique des Nations unies pour l'Afrique, des pistes pour faire de ce cycle de négociations un cycle pour le développement. L'absence d'accord serait très dommageable pour l'Afrique dont la marginalisation en cours dans le commerce mondial s'aggraverait.

Le continent africain doit faire face à deux types de négociations commerciales. D'une part, les négociations bilatérales ou régionales, dont la principale est actuellement les Accords de Partenariat Économique entre l'Union européenne et les pays ACP (APE), et d'autre part, les négociations commerciales multilatérales. Pour comprendre les enjeux de ces dernières, il est nécessaire de présenter le Cycle de Doha et ce qu'en attendent les pays africains, et d'analyser plus en détail les négociations sur l'accès au marché des produits agricoles. En parallèle, il faut souligner que les membres de l'OMC négocient aussi sur l'accès aux marchés des produits non agricoles et sur la facilitation des

* ÉCONOMISTE À LA DIVISION DU COMMERCE, DE LA FINANCE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'AFRIQUE
Adresse : UNECA-TFED, PO BOX 3005 Addis-Abeba, Éthiopie, sadni-jallab@un.org.

Les opinions émises dans cet article sont celles de l'auteur et n'engagent pas la CENA ou un de ses États membres.

échanges. Ces questions sont aussi fort importantes pour l'Afrique mais nous ne développerons pas ces points ici. Notre démonstration se consacrera davantage sur l'impact des négociations agricoles ainsi que sur le rôle stratégique des produits sensibles et des produits spéciaux dans le secteur agricole. Une fois ces concepts définis, il conviendra en effet de démontrer pourquoi ces produits représentent le nœud des négociations à Genève au sein de l'OMC, un point de vue qui est actuellement partagé par l'ensemble de la « communauté internationale ».

Quels sont les blocages et les perspectives de Doha ? Comment faire de ce cycle de négociations un cycle pour le développement ? Je proposerai ici une réflexion à partir de travaux empiriques et académiques que nous avons pu développer au sein de la commission économique des Nations unies pour l'Afrique (UNECA), ainsi que quelques recommandations sur la voie à suivre.

L'agriculture est un secteur d'une importance particulière pour l'Afrique

L'agriculture représente la principale source d'emploi (70 % du total de l'emploi) pour les PMA qui sont constitués en majorité de pays africains. Dans les pays intermédiaires, elle ne représente que 30 %, et 3 % dans les pays développés. En mettant en perspective ces chiffres avec la protection tarifaire ou commerciale qui peut exister dans ce secteur, on comprend mieux que l'économie est avant tout une économie politique au sens de la théorie économique.

L'agriculture en Afrique joue en outre un rôle majeur dans les dynamiques de croissance économique. C'est un élément important dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Elle participe en effet de manière fondamentale à l'alimentation de la population et surtout à la sécurité alimentaire par le biais des cultures vivrières.

Pour les deux tiers des pays africains, il existe deux à trois produits, le plus souvent des produits agricoles, qui génèrent environ deux tiers de leurs revenus d'exportation, ces derniers représentant deux tiers de leurs recettes tarifaires. En termes de politique publique et de disponibilité pour financer les politiques de santé et d'éducation en particulier, l'agriculture représente *in fine* un élément important car c'est une source de revenus essentielle.

Enfin, l'agriculture joue un rôle majeur dans les stratégies de lutte contre la pauvreté, car la majorité des pauvres vit dans les milieux ruraux.

Ces différents éléments démontrent l'importance du dossier agricole pour les pays africains à l'OMC et expliquent pourquoi ils se sont rassemblés à Genève au sein d'un groupe de négociation. L'amélioration des conditions actuelles des marchés internationaux des produits agricoles et une plus grande prise en compte de leurs préoccupations pourraient contribuer à une meilleure insertion de leur économie dans la globalisation et à l'accélération de leur croissance économique.

Aperçu historique des négociations agricoles

En 1995, la signature des accords de Marrakech change la donne du commerce international. Un accord spécifique sur l'agriculture est signé ainsi qu'un accord sur les ADPIC, les Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce, un accord sur les produits manufacturés, etc. Avec la création de l'Organisation mondiale du commerce, les pays ne sont plus partie contractante à un accord qu'était le GATT, mais sont maintenant membres d'une organisation internationale qu'est l'OMC.

En 2000 se sont tenues de nouvelles discussions sur l'agriculture, qui étaient prévues dans l'article 20 de l'accord sur l'agriculture signé en 1995. Les pays membres de l'OMC s'étaient mis d'accord pour libéraliser davantage le marché des produits agricoles.

En 2001, le Cycle de Doha est lancé au Qatar, mais n'est toujours pas achevé.

En mars 2003, lors de la conférence ministérielle de Cancun, les négociations connaissent un premier échec puisque les pays membres ne sont même pas parvenus à s'accorder sur le cadre et les modalités des négociations.

En juillet 2004, les pays membres de l'OMC se mettent enfin d'accord sur les différents piliers des négociations.

En décembre 2005, à Hong-Kong, les discussions aboutissent à un texte mais il demeure beaucoup d'ambiguïtés notamment au niveau des chiffres utilisés.

En 2006, Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, décide – avec l'aval du Conseil Général de l'OMC – de suspendre officiellement les négociations afin de favoriser ce qu'il a appelé la « quiet diplomacy », c'est-à-dire des échanges informels entre les pays membres pour accélérer la prise de conscience politique de l'importance de ratifier un accord.

En janvier 2007, après le sommet de Davos, les négociations reprennent de manière officielle. Nous sommes donc actuellement dans une phase très active où les pays membres souhaitent arriver à un texte d'accord avant août-novembre 2007. S'il n'y a pas de texte d'accord après cette date, la difficulté d'atteindre un accord sera plus grande.

Les groupes de négociations

Le jeu des coalitions doit être appréhendé pour comprendre les mécanismes des négociations. La théorie des jeux en économie qui veut que les équilibres se font et se défont très rapidement en fonction des circonstances, se retrouvent dans les négociations commerciales multilatérales.

On peut citer huit groupes différents :

- Les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP), qui forment le groupe des 77. 56 sont membres de l'OMC, soit un tiers du nombre total de membres. C'est une minorité de blocage, et donc un groupe relativement important. Leur préoccupation concerne principalement la question de l'érosion des préférences. On le voit notamment dans le processus de renégociation des accords de Cotonou.

- Le deuxième groupe, le C4, rassemble quatre pays producteurs de coton : le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad et le Mali. Leur cheval de bataille concerne la question de la libéralisation du secteur du coton et essentiellement l'élimination des subventions aux exportations et à la production sur le marché du coton. Le cours du marché du coton pâtit en effet très négativement des subventions, américaines en particulier, sur le coton. La proportion des subventions accordées par le Gouvernement fédéral américain pour les producteurs de coton est sans commune mesure avec l'aide internationale. Donc si on réduit significativement ces subventions à la production et aux exportations, on augmente proportionnellement le prix, et le cours du coton. Cela permettrait de régler de nombreux problèmes dans les pays du C4 où beaucoup d'agriculteurs arrêtent leur production, préférant partir en zone urbaine.

- Le troisième groupe est le groupe de Cairns. Très favorable à la tendance actuelle, il souhaite la libéralisation du marché agricole. C'est, à l'OMC, le principal groupe qui souhaite une négociation ambitieuse sur le secteur des produits agricoles.

- Le quatrième groupe (Bolivie, Colombie, Costa Rica) défend les produits tropicaux. La question qui les anime est celle de la libéralisation du commerce des produits tropicaux et des substituts en matières de produits illicites.

- Le G-20 est un groupement également important à l'OMC, qui a déposé beaucoup de propositions sur l'accès aux marchés des produits agricoles pour la libéralisation du secteur.

- Le G-33 défend les « produits spéciaux ».

- Le G-90 regroupe les pays ACP et les PMA, soit 64 membres de l'OMC, donc 40 % des pays de l'organisation. Leur ambition est de lutter contre l'érosion des préférences, pour préserver le mécanisme de sauvegarde spéciale et de traitement différencié.

- Le dernier groupement est le G-6, la locomotive des négociations. Si les pays qui le composent se mettent d'accord, on réussira à relier tous les pays et à trouver une solution sur les différentes questions. Il comprend des pays qui sont déjà dans d'autres groupes : l'Australie, le Brésil, l'Union européenne, l'Inde, le Japon et les États-Unis.

Notons que 43 pays africains sont membres de l'OMC. Parmi les 10 autres pays du continent, on compte quelques observateurs et pays en phase d'adhésion : l'Algérie, le Cap Vert, la Guinée équatoriale et l'Éthiopie la Libye, Sao Tomé, le Soudan, les Seychelles. Les Comores, l'Érythrée, le Libéria et la Somalie ne sont ni membres, ni observateurs. Les 43 pays africains membres, s'ils ne constituent pas une majorité, représentent en revanche une forte minorité de blocage.

Que négocie-t-on à l'OMC sur le dossier agricole ?

On y négocie tout d'abord des réductions tarifaires, sur la base des tarifs consolidés. Le tarif appliqué par les douanes est le tarif effectif. Le tarif consolidé est le tarif qui est officiellement déclaré à l'OMC, généralement supérieur au tarif appliqué. L'intérêt de consolider un tarif appliqué est qu'un pays puisse, au cas où il y aurait beaucoup d'importations dans un secteur, mettre en place une clause de sauvegarde et augmenter ses tarifs. Cela représente le tarif maximum qu'un pays ne peut pas dépasser. Les négociations ne se font que sur les tarifs consolidés, ce qui a un impact très important.

Sont aussi négociées des réductions voire des éliminations à terme de toutes formes de distorsion au commerce des produits agricoles : distorsion domestique, soutien interne, subventions aux exportations. On négocie la question des obstacles non tarifaires, soit pour le secteur agricole, les normes phytosanitaires (SPS).

Les groupes de négociation : le jeu des coalitions

GRUPE	MEMBRES	QUESTIONS CENTRALES
ACP	Groupe des 77, Afrique, Caraïbes, Pacifique. 56 sont membres de l'OMC et ont des Accords préférentiels avec l'UE	Erosion des préférences
C4	Bénin, Burkina Faso, Chad, Mali	Libéralisation du secteur du coton
Groupe de Cairns	Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Paraguay, Philippines, Afrique du Sud, Thaïlande et Uruguay	Libéralisation de l'accès aux marchés des produits agricoles
Groupe sur les produits tropicaux	Bolivie, Colombie, Costa Rica, Equateur, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Peru et Venezuela	Libéralisation du commerce sur les produits tropicaux et les substituts des produits illicites
G20	Argentine, Bolivie, Brésil, Chine, Cuba, Egypte, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippines, Afrique du Sud, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay, Venezuela et Zimbabwe	Libéralisation de l'accès aux marchés des produits agricoles
G33	Antigua et Barmuda, Barbades, Belize, Bénin, Botswana, Chine, Congo, Cote d'Ivoire, Cuba, Rep. Dominicaine, Guyane, Haïti, Honduras, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Corée, Madagascar, Iles Maurice, Mongolie, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Peru, Philippines, St Kittes and Nevis, Saintes Lucie, St Vincent and the Grenadines, Sénégal, Sri Lanka, Suriname, Tanzanie, Trinidad et Tobago, Turquie, Uganda, Venezuela, Zambie et Zimbabwe	Produits spéciaux et mécanisme de sauvegarde spécial, TSD
G90	Pays ACP, Groupe africain et les PMA (64 Membres de l'OMC)	Erosion des préférences, produits spéciaux, mécanismes de sauvegarde spéciale, réduction des distorsions commerciales (subventions), élimination de l'escalade tarifaire, TSD
G6	Australie, Brésil, Union européenne, Inde, Japon et Etats-Unis	

On peut distinguer trois piliers de négociation :

- La question de l'accès aux marchés et les réductions tarifaires.

- Le soutien domestique sous ses différents aspects. Il existe en effet plusieurs types de boîtes : les « boîtes vertes » (plus ou moins autorisées dans le temps, ces mesures ne créent pas de distorsion au commerce) ; les « boîtes bleues » qui créent une distorsion et qui doivent être limitées, et les « boîtes rouges » qui sont interdites parce qu'elles sont distortives et anticoncurrentielles.

- Le troisième pilier concerne toutes les formes de concurrence à l'exportation, essentiellement les subventions aux exportations.

Ces trois piliers sont négociés dans le comité AMAP (Accès aux Marchés sur les Produits Agricoles) de l'OMC.

Tout d'abord, il est important de différencier les tarifs appliqués des tarifs consolidés parce que ces derniers sont en moyenne largement supérieurs aux premiers. Il est assez surprenant de constater qu'en moyenne, les tarifs des pays développés sont relativement bas. Mais lorsqu'on observe en détail les lignes tarifaires, on s'aperçoit que les tarifs les plus élevés concernent des produits pour lesquels les pays africains pourraient exporter davantage. Derrière cette moyenne se cache donc une seconde histoire qu'il est nécessaire de connaître.

Tarifs appliqués versus consolidés

Régions*	Consolidés	Appliqués
Cairn Developed	17.30%	8.70%
EU25	28.30%	5.00%
Japan	57.40%	41.20%
USA	6.90%	3.60%
Other developed	49.50%	39.30%
Tunisia	65.40%	58.20%
Morocco	31.70%	24.80%
Rest of North Africa	14.70%	14.00%
South Africa	22.90%	16.40%
Rest of SACU	28.00%	6.30%
Rest of SADC	21.40%	17.10%
Rest of SSA	27.90%	22.70%
G20	25.30%	16.80%
ROW	25.70%	19.10%
World	30.10%	15.40%

Source : Base de données MacMap

Pour le Japon, la moyenne du tarif consolidé est relativement élevée, celle de l'appliqué très élevée. Pour l'Union européenne, le consolidé est de 28 %, l'appliqué de 5 %, mais les chiffres par produit sont révélateurs. Les pays africains se protègent aussi, la moyenne appliquée est de 58 % pour la

Tunisie ; 24 % pour le Maroc ; 22 % pour le reste de l'Afrique subsaharienne ; 17 % pour la SADC (Southern African Development Community) ; 6 % pour la SACU (Southern African Customs Union).

La protection globale dans l'agriculture

La moyenne de la protection augmente avec les subventions. Celles-ci représentent un élément important pour les exportations de l'Union européenne et surtout des États-Unis. La Politique Agricole Commune (PAC) de l'UE a permis de mettre en place un système de prélèvement aux importations et de subventions aux exportations.

Type de protection	Etats-Unis	Canada	Union Européenne	Japon
Tarifs	8.8	30.4	32.6	76.4
Subventions	10.2	16.8	10.4	3.2
Total	19.9	52.3	46.4	82.1

Source : Base de données tarifaire GTAP 6

Si l'on considère la structure initiale moyenne par produit et les pics tarifaires pour l'Afrique subsaharienne, on constate que l'Union européenne applique des tarifs très élevés sur le riz (81-82 %), sur les céréales (38 %) et le sucre (77 %). Pour les États-Unis, on observe la même tendance : 52 % pour le sucre, 21 % pour les céréales.

Structure initiale moyenne par produit et pics tarifaires pour l'Afrique subsaharienne

	UE	USA	Cairns Dvpt	Cairns Dvpés	ROW
Secteurs					
1 Riz	81.795	5.299	15.225	0.727	199.564
2 Cereales	38.716	0.693	6.628	7.102	18.845
3 other_cereal	3.901	21.517	20.98	2.528	23.719
4 Vegetables	14.684	4.688	22.958	1.861	36.983
5 Sucre	77.097	52.879	21.371	4.746	45.139
6 Oilseeds	0.466	17.692	17.381	0.561	88.322
7 Milk	62.934	30.591	29.501	90.808	118.756
8 Fishing	12.261	0.654	46.948	0.035	4.475
9 Veg_oil	11.408	4.269	8.772	6.361	57.651
10 Meat	76.869	4.556	23.677	24.156	167.687
11 Mnfcs	1.499	1.005	5.571	2.57	5.006
12 Svces	0	0	0.005	0.022	0.188

Source : Base tarifaire GTAP 6

Pour l'Afrique du Nord où les structures productives sont relativement différentes, on s'aperçoit qu'en dépit d'une moyenne globalement faible, les tarifs par secteurs demeurent élevés : 57 % pour le riz, 52 % pour les céréales, 76 % pour le sucre et 14 % pour les légumes. La protection est donc importante.

Structure initiale moyenne par produit et pics tarifaires pour l'Afrique du Nord

	UE	USA	Cairns Dvpt	Cairns Dvpés	ROW
Secteurs					
1 Riz	67.021	5.013	14.95	0.485	35.375
2 Cereales	52.359	1.907	6.854	26.947	112.188
3 other_cereal	3.223	21.517	17.955	2.5	32.185
4 Vegetables	14.857	4.688	19.002	1.87	52.664
5 Sucre	76.204	53.446	15.988	7.476	60.736
6 Oilseeds	0.036	17.692	10.609	0.491	49.297
7 Milk	33.15	14.957	56.324	45.233	99.505
8 Fishing	11.524	0	1.2	0	6.708
9 Veg_oil	11.355	4.269	12.347	6.679	33.703
10 Meat	62.707	4.958	21.25	14.736	236.621

Source : Base tarifaire GTAP

Bien que les pays africains aient participé de manière intensive à l'élaboration de l'accord cadre de juillet 2004 et à celle de la déclaration de Hong-Kong, de nombreuses préoccupations subsistent dans le secteur agricole comme dans le secteur industriel. Les ambiguïtés des textes d'accord posent de réelles difficultés. Les coefficients de réduction tarifaire demeurent trop vagues pour évaluer l'impact réel que ces accords pourraient avoir.

L'accord cadre de juillet comprend par ailleurs plusieurs annexes, notamment l'annexe A pour les produits agricoles, où le soutien interne est évoqué sans pour autant que l'on sache clairement les conditions de sa mise en œuvre. Il stipule également que les subventions aux exportations doivent être éliminées mais l'échéance 2014 reste à confirmer. Concernant le soutien domestique, les modalités de sa réduction restent elles aussi assez floues.

Sur l'accès aux marchés, l'accord stipule une réduction à partir des tarifs consolidés, à travers une *formule étagée*. Par exemple, si les tarifs sont entre 0 % et 20 %, la formule de

réduction pourra être une formule linéaire de 5 %. S'ils sont entre 20 et 50 %, le coefficient sera de 10 %. Donc plus les tarifs seront élevés et plus la réduction linéaire sera élevée. S'il est précisé que les tarifs les plus élevés devront être soumis aux réductions les plus fortes, le type de formule, le nombre de bandes et leurs seuils restent à négocier.

L'accord prévoit aussi une amélioration de l'accès aux marchés pour tous les produits tout en reconnaissant l'existence d'une catégorie de *produits sensibles*. Les pays développés peuvent exclure partiellement certains produits de toute réduction tarifaire. C'est un élément qui représente le nœud des négociations à Genève car quel que soit le pourcentage de produits que les pays développés décideront d'exclure des réductions tarifaires, cela ne permettra pas aux pays africains d'améliorer leur accès aux marchés du Nord. Lors de la dernière rencontre des ambassadeurs africains à Montreux en Suisse, ces derniers ont fait part de leur grande inquiétude car ils sont convaincus que la question des produits sensibles peut complètement annihiler l'effet du cycle de Doha sur le bien-être, la réduction des prix, et les exportations que les pays africains et les pays en développement en général pourraient développer.

Pour les pays en développement, le texte retient le critère de *produits spéciaux*, répondant à des exigences de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence, d'aménagement du territoire et de développement, etc. La sélection des produits spéciaux est faite par les pays eux-mêmes.

Le tableau ci-dessous propose une synthèse de la question de l'accès au marché, premier pilier de la négociation. La formule de réduction tarifaire est composée par étages avec des bandes tarifaires, elle intègre ce qu'on appelle une *progressivité* : plus les tarifs sont élevés, plus la réduction sera élevée. Concernant les produits sensibles, on sélectionne un pourcentage de lignes tarifaires qui recevront davantage de flexibilité dans les tarifs, à condition d'accroître l'action aux marchés pour l'ensemble des produits, au niveau des chapitres des produits.

Mais il reste la formule à négocier, la nature des bandes tarifaires et les valeurs des coefficients. Certes, le *traitement spécial différencié*, uniquement pour les pays en développement, assure des flexibilités. Toutefois, celles-ci sont également valables pour les pays développés à travers les produits sensibles. Les traitements spéciaux différenciés (TSD) forts pour les PVD qui consistent à avoir une proportionnalité dans la réduction tarifaire, offrent une réduction tarifaire moins élevée que pour les pays développés.

Il existe également un mécanisme de *sauvegarde spéciale*, qui permet d'augmenter les tarifs en cas d'un accroissement important des importations. On reconnaît ainsi l'importance des préférences et du *système général de préférences* dans ces négociations. Les PMA ne doivent pratiquer aucune réduction tarifaire ; par contre, ils ont un accès préférentiel sur 97 % du marché des pays développés. Les 3 % comprennent les produits qui sont importants pour les pays africains et pour les pays développés en terme défensif. Les pays développés considèrent en effet que le coût de ce qu'on appelle « an unrestricted market access » reste élevé. Par conséquent, ils excluent du marché les produits pour lesquels les pays africains ont un avantage comparatif.

Voici le type de formule par étages en discussion actuellement :

Tariff band (%)	Cuts by developed countries	Cuts by developing countries	LDCs
0-20%	65%	20%	No liberalization
20-40%	75%	25%	
40-60%	85%	28%	
Above 60%	90%	30%	

Pour les tarifs qui sont compris entre 0 et 20 %, les pays développés devront les réduire de 65 % et les pays en développement de 20 %. Pour les tarifs qui sont compris entre 20 et 40 %, la réduction est progressive, et plus importante (75 % pour les pays développés et 25 % pour les pays en développement). Pour les tarifs entre 40 et 60 %, on a 85 % de réductions tarifaires pour les pays développés et 28 % pour les PVD. Au-dessus de 60 %, on obtient 90 % de réduction, c'est-à-dire que si on a un tarif de 100, le nouveau tarif sera de 10 soit une réduction de 90 % et la coupe tarifaire qui sera faite par les PVD de 30. Donc le nouveau tarif sera de 70. Avec ce type de réduction, il n'y a pas de libéralisation pour les PMA.

Pourcentage de réduction des tarifs consolidés

	Proposition UE	Proposition du G-20	Proposition US
EU	39	52	67
United States	36	47	63
Japan	38	53	67
Brazil	29	29	47
India	36	36	57
Indonesias	30	30	48
Kenya	35	35	58
Turkey	31	31	51
Venezuela	30	30	50

Source : Calcul auteur

Dossier

228

La même méthodologie s'applique pour les négociations du deuxième pilier. Il s'agit d'une approche qui vise à harmoniser *le soutien interne*, essentiellement celui à la production, tel que le pratiquent les États-Unis avec le coton. Une approche sera négociée, à partir d'une formule étagée.

Le niveau maximal des aides de la catégorie bleue sera soumis à une limite. Les réductions auront là aussi lieu à partir des taux consolidés. La première année après l'entrée en vigueur, le niveau agrégé des mesures de soutien sera diminué de 20 %.

Tous les produits seront concernés par cette réduction du soutien interne. Les pays en développement bénéficieront d'un TSD au travers d'objectifs de réduction des mesures de soutien moins ambitieuses et de *délais de mise en œuvre plus long*.

Concernant *le soutien domestique*, l'accord indique les cinq mesures suivantes :

- S'assurer qu'il n'y aura pas de transferts abusifs des autres boîtes vers la boîte verte
- Plafonner le montant du soutien de la boîte verte
- Clarifier les critères de la boîte verte
- S'assurer que l'utilisation *de minimis* par les pays développés n'annihilerait pas le mandat de Doha sur l'agriculture.
- Faire en sorte que le soutien *de minimis* soit permis pour les pays en développement

Le troisième pilier est constitué des *formes de concurrence à l'exportation*. L'accord stipule une élimination des subventions aux exportations, à échéance de 2014. Les pays en développement, et les pays africains principalement, se sont battus pour que les pays membres de l'OMC s'accordent à éliminer définitivement toutes les formes de subventions aux exportations. L'opposition a été très forte de la part des Américains et des Européens, qui ont fait valoir la réforme en cours de la PAC. 2014 correspond en effet au moment où la réforme sera effective.

S'il reconnaît l'importance du secteur cotonnier et son rôle dans le développement économique pour certains pays africains, le groupement C-4 des producteurs de coton n'a pas obtenu que ce produit soit exclu de l'accord agricole. Le texte renvoie le traitement des questions liées au commerce aux négociations agricoles (annexe A). Pour sortir de l'impasse, les pays membres, qui ne s'engagent pas explicitement pour une réduction des subventions, ont élaboré des propositions d'aide au commerce pour le coton. Pour la France, l'AFD a présenté ses suggestions. Mais le montant de chaque projet était comptabilisé plusieurs fois, ce qui rendait peu fiables les statistiques et les projections pour ce produit.

Quels sont les intérêts africains dans ces négociations agricoles ?

Leurs intérêts sont offensifs et défensifs. Les pays africains veulent accéder plus facilement au marché des pays de l'OCDE qui continuent d'octroyer une très haute protection à leurs producteurs agricoles. Pour les secteurs à protéger, il est nécessaire de définir une politique commerciale stratégique ou défensive. Mais il n'y a pas de position unique car les pays sont dans plusieurs groupes à la fois. Maurice appartient au G-10, l'Afrique du Sud au groupe de Cairns et ils appartiennent tous deux au G-90. Les positions de chacun sont donc difficiles à consolider. Il est arrivé qu'un pays africain membre à la fois du G-20, du G-33 et du G-90 prenne des engagements dans un groupe tout en prenant des dispositions qui lui étaient contradictoires dans un autre. Cela pose un problème fondamental de cohérence au sein du groupement africain.

Globalement, les positions africaines sont pour une amélioration significative de l'accès aux marchés, une réduction et une élimination à terme de toute forme de subvention à l'exportation, de soutien domestique, l'instauration d'un

traitement spécial et différencié fort, la définition de produits spéciaux et une période de mise en œuvre plus longue.

Les négociations ont été suspendues en juillet 2006, à cause des profondes divergences sur l'accès aux marchés des produits agricoles, des désaccords sur le niveau de la demande et des offres concernant l'agriculture. Le commissaire Mandelson et, à l'époque, Robert Zoelick, le représentant au Commerce américain, n'arrivaient pas à se mettre d'accord sur des positions claires au niveau agricole. Il n'y avait pas de volonté politique de définir un cadre dans lequel les négociations allaient se poursuivre.

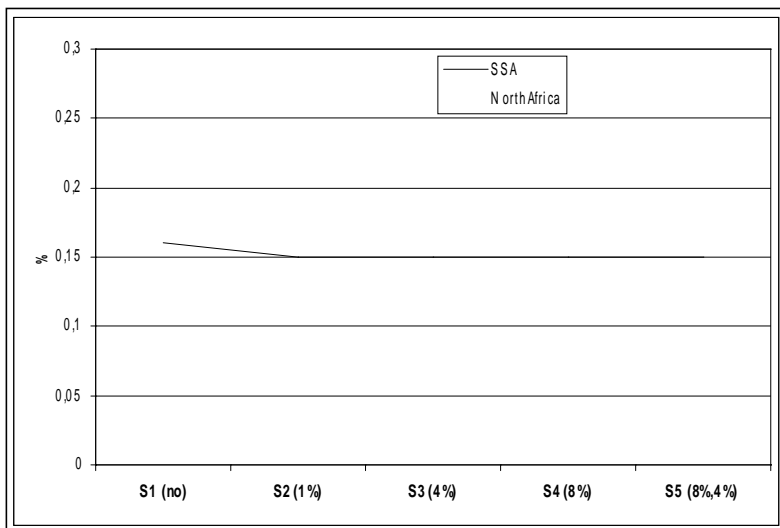
L'« intransigeance égoïste des puissances commerciales », c'est-à-dire l'Union européenne, l'Inde, le Brésil, la Chine, c'est-à-dire le G-6 avec l'Australie, a empêché tout accord, même minimaliste. Les États-Unis justifient leur position en affirmant qu'on ne peut appliquer le même traitement à l'Inde, la Chine, qui soit aussi fort que celui accordé au Burkina Faso, au Maroc ou à la Tunisie.

Le problème est donc désormais la mise en œuvre du traitement spécial et différencié pour des pays en développement qui ont chacun leurs spécificités. Les Américains et les Européens ont bien compris tout l'intérêt qu'il y avait à opérer une discrimination à l'intérieur d'un groupe de négociations rassemblant des pays en voie de développement.

Les simulations qui ont été faites à l'UNECA démontrent l'impact des produits sensibles sur la croissance. Pour l'Afrique subsaharienne, s'il n'y a pas de produits sensibles, on obtient une croissance de 0,16 – 0,17 % du PIB ; plus on a de produits sensibles et plus la croissance diminue. Pour l'Afrique du Nord, la tendance est claire. Si on regarde au niveau sectoriel, c'est encore plus net. Augmenter le nombre de produits sensibles pourrait complètement anesthésier l'effet de ces cycles de libéralisation. Ce résultat est partagé aussi bien par la banque mondiale, que par la FAO ou la CNUCED.

Concernant le bien-être, plus on a de produits sensibles, plus les prix augmentent. Par exemple, si le coton devient un produit sensible, il n'y a pas de réduction tarifaire, le prix augmente donc en termes de bien-être, ce qui bénéficie au producteur et non au consommateur. Plus on a de produits sensibles, plus le gain de bien-être diminue. Avec 1 % de produits sensibles, on a estimé le gain de bien-être à hauteur de cent soixante, cent quatre-vingts millions de dollars. Si l'on a 8 % de produits sensibles, le bien-être devient négatif.

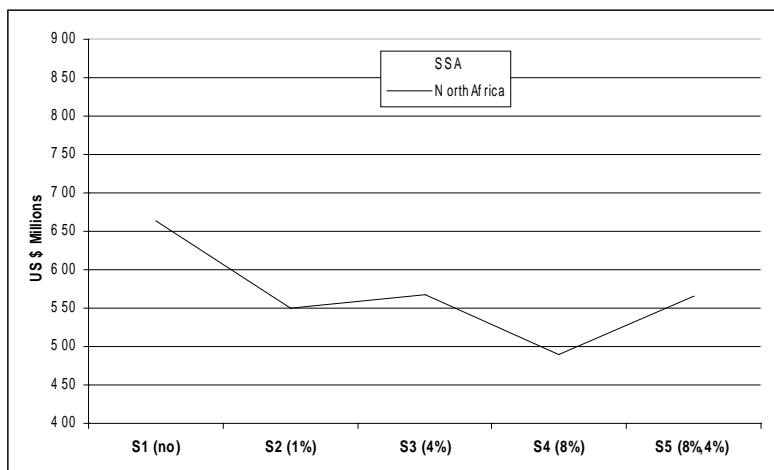
L'impact des produits sensibles sur le PIB



231

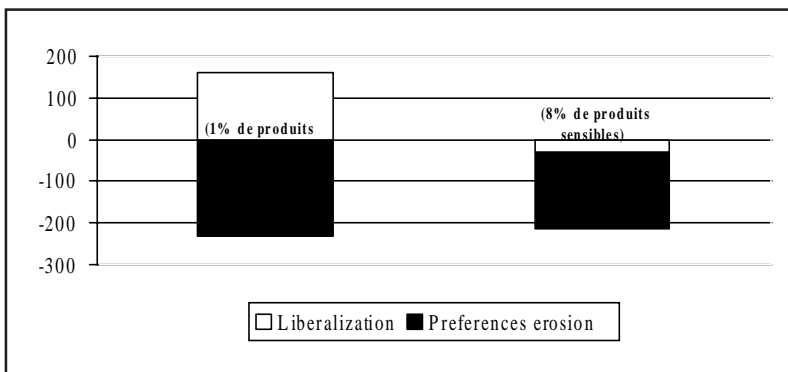
Dossier

L'impact des produits sensibles sur le bien-être

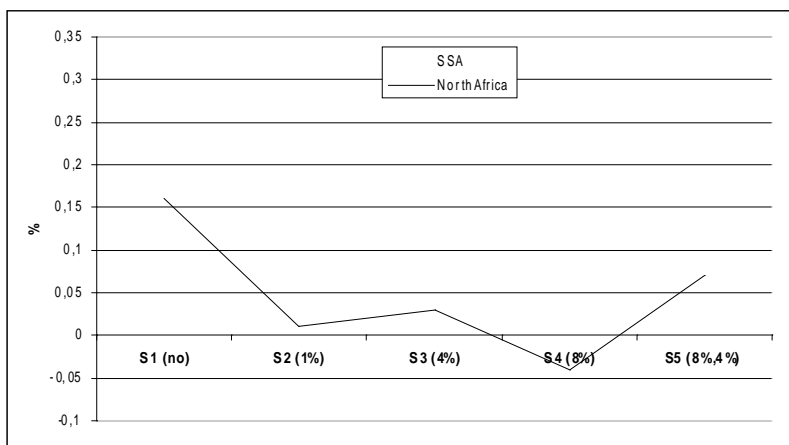


Source : Hakim Ben Hammouda *et alii*, A paraître

L'impact des produits sensibles sur le bien-être en Afrique



L'impact des produits sensibles sur les termes de l'échange



Source : Hakim Ben Hammouda *et alii*, à paraître ¹

¹Hakim Ben Hammouda and al (en coll.), « Special Products in Trade Negotiations: The Need for Africa to go beyond their Protection », *Journal of Agriculture Economics*, à paraître.

Quelles sont les conséquences d'absence d'accord pour les pays africains ?

Il existe trois conséquences principales. Les perdants seront essentiellement les pays en voie de développement et au premier rang les pays africains. Il y a un *risque encore plus fort d'une marginalisation plus importante du continent africain dans le commerce mondial*. L'Afrique représente aujourd'hui à peine 2 % du commerce mondial, alors qu'à la fin des années 70, elle en représentait 8 %.

La seconde conséquence est *une faible diversification des productions, aussi bien dans le secteur industriel que dans le secteur agricole*. Le cas de la Côte d'Ivoire illustre cette évolution possible. Si le pays décidait de transformer le cacao pour produire des tablettes de chocolat, le tarif serait de 8 ou 9 %. Les normes actuelles obligent à au moins 30 % de cacao dans une tablette, le tarif augmente alors à 15 ou 20 %. En l'absence d'accord, la progressivité tarifaire finira *in fine* à accélérer le faible degré de diversification des économies africaines.

Enfin, on observe *un risque de retour à un commerce administré*, tel que le préconisait Laura Tyson, ancien conseiller à la Maison-Blanche du président Bush (père), à *un bilatéralisme agressif et un régionalisme accéléré*.

Comment retrouver l'esprit de Doha ?

En 2001 au Qatar, la rhétorique du discours promouvait le lancement d'un cycle de développement, qui visait à sortir l'Afrique de la trappe de la pauvreté. Cela s'appuyait sur une volonté politique assez ferme, mais que les actes n'ont pas permis de vérifier. Or, retrouver l'esprit de Doha implique de faire de la croissance en Afrique et dans l'ensemble des PMA, un objectif clair et prioritaire, et de réduire les disparités dans le commerce mondial. Le soutien domestique, les subventions aux exportations et les disparités tarifaires sont cependant toujours très élevés.

La phase des modalités actuelles est très importante parce que le choix de la formule de la réduction tarifaire, ou du soutien domestique, peut considérablement influencer le résultat du cycle. On peut également espérer que soit décidé un traitement spécial et différencié significatif pour les PVD. Cela limiterait le coût d'ajustement provoqué par la libéralisation via un mécanisme de compensation. Les pays africains qui bénéficient encore de préférences commerciales devront obtenir des

compensations s'ils font face à une érosion tarifaire. Mais pour parvenir à de telles fins, tous les pays doivent *participer de manière active et transparente dans le processus de décision à l'OMC* ce qui est encore loin d'être le cas. On peut aussi se féliciter de l'aide au commerce pour améliorer les capacités productives des PMA.

Cinq conditions complémentaires et cumulatives sont nécessaires à la réalisation de ces objectifs :

1. Il faut *une révision significative des positions de négociation des pays du G-6*. Les positions de l'Inde, des États-Unis, de l'UE, notamment, sont actuellement si éloignées que la perspective d'un accord même minimaliste sur l'agriculture demeure lointaine.

2. La deuxième condition est *le relâchement de la discipline multilatérale*, au sein des institutions du Bretton Woods, du FMI et de la Banque Mondiale, qui pourrait se faire notamment à travers *un accroissement et un renforcement du traitement spécial et différencié* en faveur des PVD.

3. Il est également nécessaire *d'accorder aux pays en développement et aux PMA un accès illimité et en franchise de droits de douane*. Le coût est limité pour les pays développés et le gain est très élevé pour les pays en développement. L'UNECA a démontré dans ses travaux qu'un coût d'un accès illimité en franchise de droits de douane, sans quota ni tarif douanier, permettrait d'accroître considérablement la production, la diversification et les exportations, et par conséquent d'augmenter la croissance et de réduire la pauvreté significativement.

4. *La gouvernance du commerce mondial a un besoin urgent d'une plus grande transparence et d'équité* dans l'élaboration des règles commerciales, au sein de l'ORD – l'Organe de Règlement des Différends –, et dans la constitution des panels.

5. Enfin, la communauté internationale a un rôle important à jouer, *mais les États doivent mettre en œuvre des politiques cohérentes par rapport au marché international*. A quoi bon libéraliser le marché international si les pays sont incapables de produire, ou d'exporter leur production ? Pourquoi ouvrir les marchés internationaux, si les réformes nationales adéquates ne sont pas entreprises, notamment au niveau des pratiques de bonne gouvernance ? L'initiative Aide au commerce a pour ambition de répondre à ce défi.

Ce que Pascal Lamy a appelé la fenêtre d'opportunité – entre avril et août-novembre 2007 – pourrait permettre aux pays membres de l'OMC de s'entendre sur un texte minimaliste.

Fin décembre 2007, le président Bush va perdre ce qu'on appelle le « Trade Promotion Authority Act », c'est-à-dire la possibilité de ratifier un accord sans passer par le Congrès américain. Si ce délai est dépassé, le cycle de Doha sera considérablement ralenti, notamment à cause des élections aux États-Unis et du rôle des lobbies américains. La position de la France est également essentielle. La nomination de Mme Lagarde à l'Économie et aux Finances, ancienne ministre du Commerce, qui connaît très bien le dossier, pourrait permettre des avancées. De nombreuses discussions et négociations sont en cours, aussi bien à Genève que dans les capitales. Au sommet du G-8 en Allemagne, la question de Doha a été débattue pendant de longues heures par les ministres et les chefs d'État. Un échec du cycle de Doha signerait le retour du bilatéralisme commercial et du régionalisme, un domaine où les États-Unis excellent, d'ailleurs certains groupes de pression américains agissent en ce sens.

Pour aller plus loin :

- Mustapha Sadni Jallab, Hakim Ben Hammouda, *L'Afrique, l'OMC et l'Accès aux marchés*, Éditions Maisonneuve & Larose, 2006.
- United Nations Economic Commission for Africa, *Economic Report on Africa : Accelerating Africa's Development Prospects through Diversification*, African Union, Addis Ababa, 2007.
- Ben Hammouda *et alii* (en coll.), « Special Products in Trade Negotiations : The Need for Africa to go beyond their Protection », *Journal of Agriculture Economics*, à paraître.
- Hakim Ben Hammouda, Mustapha Sadni Jallab, « Trade Liberalisation and Development, Lessons for Africa », *Journal of World Investment and Trade*, Vol. 8, Issue 2, April 2007.
- Ben Hammouda *et alii*, « Sensitive Products in Trade Negotiations : The devils are in the number », GTAP Working paper.
- Ben Hammouda *et alii*, « L'accès aux marchés peut-il aider l'agriculture africaine ? », ATPC Working Paper, n° 26, 2005.

