

Ministérielle 2013 de l'OMC à Bali :

Sécurité alimentaire contre facilitation des échanges ?

La 9^{ème} conférence ministérielle de l'OMC aura lieu du 3 au 6 décembre à Bali. Pour tenter de sauver au moins une partie du cycle de Doha, les membres négocient un « paquet » où s'affrontent les intérêts des pays du Nord et du Sud.

0. Introduction

A la conférence ministérielle de 2011, à Genève, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont reconnu que le cycle de Doha était cliniquement mort. Lancé dix ans auparavant pour rééquilibrer les règles du commerce international en faveur des pays du Sud, les négociations butent désormais sur des divergences quasi insurmontables entre pays industrialisés et pays en développement. Actuellement, la principale pierre d'achoppement réside dans l'exigence posée par les Etats-Unis aux pays émergents de réduire à zéro les droits de douane dans des secteurs industriels entiers, tels que la chimie, les automobiles et les textiles. Ces initiatives sont pourtant désignées comme « volontaires » dans le texte de 2001. Mais, selon Washington, le monde a changé et sans des efforts conséquents de la part de la Chine, de l'Inde et du Brésil notamment, les Etats-Unis (et les pays industrialisés) ne sont pas prêts à consentir les sacrifices exigés dans l'agriculture¹.

Lors de cette même conférence, Pascal Lamy, alors directeur général de l'OMC, avait proposé de faire une moisson précoce des quelques dossiers de Doha où il pouvait y avoir un accord – Alliance Sud avait défendu une telle proposition deux ans auparavant. Mais les membres ne sont arrivés à s'entendre sur aucun des paquets proposés par l'ancien directeur général, aussi modestes fussent-ils.

Aujourd'hui, à la veille de la ministérielle de Bali, le nouveau directeur général de l'OMC, le Brésilien Roberto Azevedo, essaie de relancer le processus en trouvant des accords sur des « mini-paquets ». C'est donc avec beaucoup de détermination, mais sans trop d'illusions, que les 159 membres de l'organisation s'apprêtent à s'envoler pour Bali. Les pays en développement (PED) poussent pour des avancées dans l'agriculture, les questions des pays les moins avancés (PMA) et le traitement spécial et différencié. Les pays industrialisés veulent conclure un accord sur la facilitation du commerce. Concilier des intérêts si divergents va être un exercice d'équilibrisme.

1. Agriculture

Les propositions sur l'agriculture viennent des pays en développement, pour qui la conclusion du cycle de Doha est la dernière chance de réformer les règles internationales sur le commerce des produits agricoles. Bien qu'ayant des intérêts différents – plutôt

¹ Cf. Alliance Sud, [Le Cycle de Doha pour les nuls](#), 2009.

protectionnistes pour le G33 et offensifs pour le G20 –, les deux groupes ont proposé de faire aboutir au moins une partie du cycle de Doha.

1.1. Proposition du G33 sur la sécurité alimentaire

L'Inde, au nom du G33 (un groupe de 46 pays en développement soucieux de protéger leurs petits paysans et de garantir la sécurité alimentaire), a proposé de finaliser trois paragraphes de l'accord de Doha sur l'agriculture en faisant deux propositions².

La *première proposition* prévoit de revoir certaines règles sur les subventions pour permettre aux pays en développement de constituer des réserves alimentaires. Il s'agirait d'acheter des céréales aux paysans pauvres (« agriculteurs à faible revenu, dotés de ressources insuffisantes ») à des prix déterminés – souvent supérieurs à ceux du marché – et de les revendre aux consommateurs pauvres à des prix inférieurs à ceux du marché.

Les règles actuelles de l'OMC permettent aux pays développés d'accorder des soutiens internes à leurs agriculteurs et de les classer dans la « boîte verte³ », dans la mesure où ils sont considérés comme n'ayant pas d'effet de distorsion sur les échanges. La plupart du temps, cela prend la forme de bons alimentaires (*food stamps* aux Etats-Unis). Les pays en développement, qui n'ont pas les moyens de fournir une aide alimentaire en espèces, mais seulement en nature, ne peuvent octroyer qu'une aide minime, classée dans la boîte orange⁴. Le G33 veut donc faire aboutir au moins une petite partie du paquet de Doha en permettant aux pays en développement d'assurer la sécurité alimentaire. Cela suppose de mettre à jour les règles du commerce des produits agricoles : en 1986- 87, lorsque ces règles ont été écrites, l'offre excédait la demande et les prix étaient très bas. Mais aujourd'hui les prix ont explosé, au point d'entraîner des pénuries et des émeutes de la faim, comme lors de la crise alimentaire de 2008-2009.

Plusieurs pays en développement, comme l'Inde, le Brésil, la Thaïlande, l'Equateur et le Nicaragua, mettent déjà en œuvre des programmes d'achats publics de céréales. Mais l'Inde vient d'adopter une loi encore plus ambitieuse, qui prévoit la distribution de 5 kg de céréales par mois à toute personne nécessiteuse (deux tiers de la population !). Cette loi violerait les règles actuelles de l'OMC, qui n'autorisent les pays en développement qu'à accorder un soutien minime à leurs agriculteurs, et l'exposerait à des sanctions commerciales.

Pour Delhi, l'aboutissement de cette proposition est donc une question cruciale. Elle est soutenue par la plus grande partie des pays en développement, même si certains objectent que seuls les grands pays émergents pourraient se permettre de financer de tels stocks. Elle a l'appui également d'Our World is Not for Sale (OWINFS), un réseau international d'ONG dont Alliance Sud est membre. En effet, si les paysans pauvres savent qu'ils peuvent écouler leur production à des prix déterminés (la plupart du temps supérieurs à ceux du marché), ils

² Cf. ICTSD, [G33 proposal : early agreement on elements of the draft Doha accord to address food security](#), September 2013.

³ La « boîte verte », prévue par l'Accord sur l'agriculture que le cycle de Doha est censé réformer, contient les soutiens internes ayant peu ou pas d'effet de distorsion sur les échanges internationaux.

⁴ La « boîte orange », prévue par l'Accord sur l'agriculture que le cycle de Doha est censé réformer, contient les soutiens internes ayant un effet de distorsion sur les échanges internationaux. Seul un minimum de ces subventions est autorisé (appelé « de minimis », précisément), équivalent à 10% de toutes les subventions classées dans la boîte orange.

vont investir, produire davantage et essayer d'améliorer la qualité pour répondre aux critères imposés par la politique d'achats publics.

Les Etats-Unis et l'Union européenne (UE) cependant s'y opposent. Ils craignent que ces stocks ne soient bradés sur les marchés internationaux et provoquent une grave distorsion des prix. Une crainte partagée par quelques pays en développement (proches des Etats-Unis ou voisins de l'Inde), notamment le Pakistan et le Mexique. La crainte concerne aussi la définition des « agriculteurs à faible revenu, dotés de ressources insuffisantes » qui, selon certains, pourrait concerner 98% des paysans indiens. Une trentaine de groupes agricoles et agro-industriels américains ont d'ailleurs exprimé leur rejet de cette proposition.

La Suisse n'a pas d'intérêts directs dans cette affaire. Elle se montre sceptique, mais prête à discuter. Elle reconnaît qu'il y a un problème de sécurité alimentaire, mais estime qu'il faut trouver une formule qui permette de le résoudre sans torpiller les disciplines sur le soutien interne agricole. Le problème serait surtout d'accommoder les mesures indiennes. Selon le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), un amendement de la « boîte verte » n'a aucune chance d'aboutir. Il convient donc plutôt de chercher une décision ad hoc pour tenir compte de ce problème particulier.

Plusieurs options ont été mises sur la table, comme la prise en compte des taux d'inflation, qui permettrait de relever le plafond des subventions permises, puisque les prix ont fortement augmenté depuis 1986- 87, qui sont les années de référence.

On s'achemine cependant plutôt vers une solution minimale, une « clause de paix » pour exclure ces programmes de stockage (surtout le programme indien) des disputes devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC, du moins pendant un certain temps. Mais on ne sait toujours pas si cela va être une décision politique ou juridiquement contraignante ; si elle va être automatique ou décidée au cas par cas ; quels produits seraient couverts ; ce qui se passerait après Bali ; et combien de temps la « clause de paix » serait en vigueur (pour l'instant on parle de quatre ans). Pour les pays en développement, elle devrait l'être jusqu'à la conclusion du cycle de Doha.

OWINFS et les organisations paysannes indiennes ont écrit au premier ministre indien et lancé une pétition pour s'opposer à cette « clause de paix. » Elles estiment qu'exclure ces mesures du processus de plainte pendant quatre ans n'est pas suffisant. Il faut changer les règles de la « boîte verte » pour permettre à l'Inde de poursuivre sur la lancée de la Révolution verte et aux pays en développement de garantir la sécurité alimentaire de leur population.

Elles font remarquer que « les Etats-Unis ont plus que doublé leurs subventions de 61 à 130 milliards USD entre 1995 et 2010, alors que les subventions de l'UE de 90 milliards d'euros (1995) ont diminué à 75 milliards d'euros en 2002, mais ont augmenté de nouveau à 90 – 79 milliards d'euros entre 2006 et 2009. (...) Ironiquement, selon une étude, l'Inde va fournir 60 kg par personne de céréales avec la nouvelle loi sur la sécurité alimentaire, alors que les Etats-Unis donnent 385 kg par personne d'aide alimentaire dans le cadre de différents programmes comme les coupons alimentaires ou les programmes de nutrition infantile. Les Etats-Unis ont dépensé en 2010 94 milliards USD et en 2012 100 milliards USD pour leurs programmes d'aide alimentaire. En comparaison, les subventions alimentaires issues de la loi indienne devraient être de 20 milliards USD. Mais même cela n'est pas tolérable pour les Etats-Unis et l'UE. »

La *deuxième proposition* du G33 consiste à étendre la catégorie des services généraux de la « boîte verte » en y incluant certaines mesures en faveur de la sécurité alimentaire utilisées surtout par les pays en développement : réforme agraire et autres programmes pour promouvoir le développement rural et la lutte contre la pauvreté ; conservation du sol et gestion des ressources ; titres de propriété foncière ; sécurité alimentaire, etc... Ces mesures sont actuellement comptabilisées dans la « boîte orange.»

Cette proposition n'est pas controversée, car elle est reconnue comme ayant un bon potentiel d'assurer la sécurité alimentaire.

1.2. Proposition du G20 sur l'élimination des subventions aux exportations

L'autre proposition agricole émane du Brésil, au nom du G20, le groupe des agro-exportateurs de l'OMC. Elle prévoit que les pays industrialisés diminuent de moitié, d'ici la fin 2013, les subventions aux exportations agricoles et les crédits aux exportations pour réaliser, au moins en partie, la décision de les supprimer entièrement, prise à Hong Kong en 2005. Celle-ci est loin d'être appliquée : bien que l'UE ait beaucoup diminué ses subventions aux exportations, elle prévoit encore 20 milliards d'euros dans la Politique agricole commune 2014-2020⁵.

La Suisse ne subventionne plus les produits agricoles de base, mais elle est directement concernée à cause de la « loi chocolatière », qui sert à subventionner l'exportation de produits agricoles transformés en compensant le surcoût des intrants suisses dans la filière agroalimentaire. Elle prévoit 115 millions de CHF par an, même si un tel montant n'a jamais été entièrement dépensé. La Suisse considère que la proposition brésilienne est boiteuse, car elle ne couvre pas les deux autres piliers du soutien aux exportations que sont l'aide aux entreprises d'Etat et l'aide alimentaire. Les Etats-Unis et l'UE se montrent aussi très sceptiques, d'autant plus que les Etats-Unis subventionnent largement leur aide alimentaire pour écouler les surplus agricoles dans les pays en développement.

Pour les pays en développement et les ONG, il faut accepter cette proposition, même si le cycle de Doha n'est pas terminé et si elle ne couvre pas les deux volets susmentionnés. En effet, les subventions aux exportations sont l'instrument commercial le plus néfaste pour les pays du Sud : elles stimulent la production, font chuter les prix et créent un effet de dumping qui nuit sévèrement à leur agriculture. Pour les pays en développement agro-exportateurs (Argentine, Brésil), qui ne sont pas autorisés à subventionner leurs exportations agricoles ou n'ont pas les moyens de le faire, c'est la décision la plus importante de l'agenda de Doha.

Aux dernières nouvelles, les membres s'acheminent vers une déclaration d'intention qui, tout en reconnaissant que les subventions aux exportations sont néfastes, ne les obligerait pas (encore) à les réduire ou démanteler.

⁵ Cf. Ram Etwareea, l'EU réoriente son aide agricole, Le Temps 14.08.2013
<http://www.letemps.ch/Page/Uuid/aaf702e8-0443-11e3-aefe-a4705ee701ea#.UoogRiehm5l>

2. Paquet pour les PMA

Les PMA ont proposé un paquet qui comprend⁶ :

- 1) *L'accès hors contingent et sans droits de douane pour 97% de leurs produits.* C'est une décision prise à la ministérielle de Hong Kong en 2005. Bien qu'insatisfaisante, elle est encore loin d'être mise en œuvre par certains pays, notamment les Etats-Unis. Elle n'est pas satisfaisante, car les 3% exclus peuvent contenir les produits d'exportation les plus importants pour les PMA, produits qui se comptent sur les doigts d'une main. Il faut remarquer que certains pays industrialisés accordent déjà l'accès hors contingent et sans droits de douane à tous les produits en provenance des PMA. C'est le cas de la Suisse⁷ et de l'Union européenne (initiative Tout sauf les armes), mais pas des Etats-Unis. Ceux-ci s'opposent au 97%, par crainte notamment des exportations de textiles du Bangladesh. Cela dit, des divisions existent au sein du groupe des PMA eux-mêmes. Des pays africains, notamment les producteurs de textiles comme le Lesotho (qui bénéficient déjà d'un accès hors contingent et sans droits de douane pour tous leurs produits au marché américain en vertu de l'American Growth and Opportunity Act), mais aussi Haïti (qui bénéficie également d'un accès préférentiel au marché américain) ne voient pas d'un bon œil que le même avantage soit accordé aux PMA asiatiques avec qui ils sont en concurrence (notamment le Bangladesh et le Cambodge). C'est donc une question très complexe et la proposition n'a quasiment aucune chance de passer.
- 2) La deuxième proposition vise à *simplifier les règles d'origine des PMA*. Les règles d'origine servent à spécifier quelle part d'un produit doit être transformée dans un pays donné pour pouvoir être considéré comme en provenance. Elles sont souvent trop compliquées et restrictives pour que les PMA puissent profiter pleinement de leurs avantages commerciaux. Actuellement, ces règles sont rédigées unilatéralement, sans harmonisation, si bien qu'il devient très difficile pour les PMA d'exporter. A Hong Kong il a été convenu que les règles d'origine préférentielles applicables aux PMA devraient être transparentes et simples. Certains pays, comme la Suisse et l'UE, ont révisé leurs règles. Celles-ci sont aujourd'hui très proches de la proposition. Mais ce n'est pas le cas de tous les pays et il reste beaucoup à faire. Il semblerait qu'un accord puisse être trouvé avant Bali.
- 3) *Subventions sur le coton.* Le coton est devenu presque le symbole de l'aspect « développement » du cycle de Doha. A Hong Kong, les membres avaient décidé d'éliminer toutes les formes de subventions aux exportations de coton d'ici 2006 et d'accorder aux PMA un accès hors contingent et sans droits de douane. Malheureusement, rien n'a été fait à ce jour, bien qu'en 2009 l'Organe de règlement des différends de l'OMC ait condamné les Etats-Unis pour les subventions à leurs cultivateurs de coton (2,5 milliards USD à 25'000 cultivateurs) et qu'il ait autorisé le Brésil à adopter des sanctions commerciales contre Washington à hauteur de 830 millions de USD par an, même dans des secteurs autres que l'agriculture, comme la propriété intellectuelle. Le Brésil et les Etats-Unis ont cependant trouvé un arrangement à l'amiable (versement de 147 millions USD par an à un institut de recherche brésilien sur le coton). Du coup, le Brésil n'a pas adopté de rétorsions et

⁶ Cf. aussi IDEAS Centre, [Les sujets des PMA pour Bali](#), 14 juin 2013.

⁷ A quelques exceptions près qui concernent certains produits importés des PMA soumis à la contribution au fond de garantie (financement des stocks obligatoires), laquelle constitue *de facto* un droit de douane.

les Etats-Unis continuent de verser leurs subventions. Début octobre 2013, le secrétaire d'Etat américain à l'agriculture a annoncé que les Etats-Unis arrêtaient de financer l'institut brésilien. On ne connaît pas encore la réaction du Brésil. Reste à savoir si cela va convaincre le Congrès de réformer enfin la loi sur l'agriculture. Rien n'est moins sûr, bien que le prix du coton ait fortement augmenté sur les marchés internationaux, sans toutefois atteindre les pics de 2011.

- 4) *Dérogation sur les services*. Lors de la ministérielle de 2011, les membres ont adopté une dérogation à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui permet d'octroyer un accès préférentiel au marché pour les services et fournisseurs de services des PMA. C'est très important pour les PMA, car ce secteur enregistre une croissance continue et il contribue de façon significative à leur PIB (jusqu'à 50% dans certains pays d'Afrique sub-saharienne), même s'il ne constitue que 0,5% du commerce mondial des services (les PMA représentent 1% du commerce mondial en général). Cependant, l'opérationnalisation de cette dérogation n'est pas claire, notamment dans le secteur qui intéresse le plus les PMA, à savoir le mode 4 de fourniture de services – le mouvement de travailleurs, même peu qualifiés⁸.

Les PMA proposent d'organiser une « conférence de signalisation » en juillet 2014, où les membres indiqueraient concrètement dans quels secteurs ils sont prêts à accorder un traitement préférentiel (c'est-à-dire sans réciprocité) aux services des PMA. Ces derniers devraient pouvoir exprimer clairement leurs besoins en termes de secteurs et de modes de fourniture. Cependant, les membres sont invités à ne pas attendre cette conférence et à offrir dès que possible cet accès aux PMA.

La Suisse affirme ne pas avoir de problèmes avec les propositions des PMA. Elle accorde déjà un accès hors contingent et sans droits de douane à tous leurs produits. Elle applique des règles d'origine très proches de la proposition. Elle n'a pas d'intérêts dans le coton et est prête à mettre en œuvre la dérogation sur les services.

3. Propositions de Cancun sur le traitement spécial et différencié

Les pays en développement poussent pour la mise en œuvre réelle et étendue du traitement spécial et différencié. L'idée première était de concrétiser les 28 propositions de traitement spécial et différencié (TSD) qui sont sur la table depuis 2001, dont le principe a été accepté à Cancun en 2003, mais qui n'ont pas été appliquées. En prévision de la conférence de Bali, les membres ont voulu regarder de près lesquelles pourraient être adoptées en l'état et lesquelles ne sont plus d'actualité. Le groupe africain et les PMA voudraient cependant qu'elles soient adoptées en bloc, dans un seul paquet. Conséquence : elles ne sont plus sur la table des négociations.

Les discussions tournent désormais seulement autour du « mécanisme de monitoring » qui permettrait de revoir les mesures du TSD et de proposer des améliorations. Mais que devrait surveiller ce mécanisme: l'efficacité des mesures de TSD ou leur mise en œuvre ? Ces questions restent ouvertes. Il semble en revanche que les membres se soient entendus sur le fait que le groupe chargé du mécanisme de contrôle devrait se réunir deux fois par an ou plus.

⁸ <http://ictsd.org/i/news/passerelles/173077/>

La Suisse affirme « ne pas avoir de problème majeur » avec ce dossier. Celui-ci est soutenu par les ONG.

4. Accord sur la simplification du commerce

« Cet accord vise, d'une manière générale, à accélérer et simplifier le dédouanement des marchandises grâce à l'harmonisation et à la facilitation des procédures, des formalités et des documents relatifs au commerce⁹. » Les négociations d'un accord sur la facilitation du commerce ont démarré en 2004. La facilitation du commerce était l'une des « questions de Singapour », en même temps que la libéralisation des marchés publics, du droit de la concurrence et des investissements. L'accord vise à compléter et améliorer certaines règles sur la facilitation du commerce prévues dans le GATT de 1994 (ex. art. V, VIII et X). Il faut remarquer que les questions de Singapour ont été balayées de la table en 2004 à cause de l'opposition des pays en développement. Petit à petit, elles sont en train de revenir à l'ordre du jour, à l'insistance des pays développés.

L'accord sur la facilitation du commerce est donc poussé par les pays du Nord pour simplifier et accélérer les procédures douanières. Le texte en cours de négociation se compose de deux parties : la première prévoit les dispositions à adopter et la deuxième le traitement spécial et différencié (TSD) pour les pays en développement et les PMA.

Les mesures à adopter sont, en vrac : la publication et l'accessibilité des informations, notamment par internet ; le droit de recours et les disciplines sur les charges imposées (art.1-6) ; les procédures qui précèdent l'arrivée et les paiements électroniques (art. 7) ; la coopération à la frontière (art.9) ; le guichet unique (art. 10) ; les comités sur la facilitation du commerce (art.14).

Malgré une unité de façade, les pays en développement sont assez divisés sur la question. La plupart sont sceptiques, car l'accord les obligerait à adopter des mesures compliquées et onéreuses pour lesquelles l'aide technique et financière n'est pas garantie. Ils pensent aussi que la facilitation du commerce leur ferait perdre d'importantes recettes. Cet argument est soutenu par l'ONG Enda Tiers-Monde¹⁰, qui fait remarquer que l'accord prévoit aussi l'obligation pour les Etats membres d'informer en permanence les négociants qui désirent connaître à l'avance les procédures, où qu'ils se trouvent dans le monde, avec le risque de sanctionner les pays qui ne le feraient pas. Un tel accord, en revanche, ne lèverait en rien les obstacles rencontrés par les pays en développement dans les pays du Nord, à savoir des règles d'origine compliquées et des règles sanitaires et phytosanitaires excessives.

Cette position est confortée par le South Center¹¹. Selon cette organisation internationale basée à Genève et qui représente les pays en développement, bien que ces derniers aient toujours demandé que le commerce soit facilité, l'accord proposé est plus limité que l'intention initiale. Il ne porte en effet que sur la simplification, l'harmonisation et la standardisation des procédures commerciales. Plus spécifiquement :

⁹ Cf. Enda Cacid <http://www.endacacid.org/fr/index.php/mp-publications/mp-pub-periodiques/201-passerelles-mensuel/passerelles-2013/passerelles-2013-01/passerelles-2013-03-omc>

¹⁰ Passerelles, <http://ictsd.org/i/news/passerelles/173061/>

¹¹ <http://www.southcentre.int/south-bulletin-75-7-october-2013/> et <http://www.southcentre.int/category/publications/southviews/>

- Il entraînerait plus d'importations que d'exportations, en raison des faibles capacités de production et d'exportation des pays en développement (un argument mis en avant au début des négociations par la Barbade et qui s'est un peu perdu au fil du temps).
- Il entraînerait une diminution des revenus douaniers.
- L'un des principaux problèmes est que si un Etat viole l'accord, il pourrait faire l'objet de plaintes devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. C'est déjà arrivé plusieurs fois : l'ORD a condamné des Etats qui n'avaient pas publié une certaine loi ou mesure, ou qui ne l'avaient pas fait assez rapidement.
- L'accord diminuerait les capacités de régulation des Etats et leur espace politique.
- La modernisation et l'informatisation des douanes coûtent cher et ces ressources ne seraient pas à la disposition des pays en développement pour autre chose. Ainsi, la Turquie a déjà dépensé 28 millions USD pour informatiser ses douanes, le Maroc 10 millions USD, le Chili 5 millions USD.
- Le rapport de l'OCDE sur l'impact de l'accord indique que les coûts du commerce diminueraient de 10% dans les pays de l'OCDE et de 13% à 15,5% dans les pays en développement. Mais il ne dit pas qu'il ferait augmenter plus les importations que les exportations.
-

Selon le South Center, il faut plutôt augmenter les infrastructures et les capacités productives des pays en développement que signer un accord qui leur impose de nombreuses obligations, les expose à des sanctions de l'ORD et dont les coûts ne sont pas bien estimés. Le South Center invite donc les pays en développement à bien peser le pour et le contre avant de signer cet accord. Il leur conseille soit de chercher à faire en sorte que les engagements de la partie I ne soient pas contraignants, puisque ceux de la partie II ne le seraient pas. Ou alors, si des engagements sont pris, que les pays en développement et les PMA puissent les mettre en œuvre dans la limite de leurs capacités et à condition qu'assez d'aide technique et financière leur soit fournie.

La résistance des pays en développement semble avoir fléchi quelque peu suite aux dernières propositions qui prévoient un traitement spécial et différencié et un renforcement des mesures d'aide. Le problème est que cette deuxième partie de l'accord est loin d'être acquise. Les pays industrialisés poussent pour que tous les pays, indépendamment de leur degré de développement, prennent des engagements fermes dans la section I. Certains pays en développement veulent, au contraire, lier les engagements à l'aide technique et ils veulent pouvoir dénoncer l'accord si cette dernière n'est pas fournie. C'est notamment le cas des pays africains, des pays Afrique, Caraïbe, Pacifique (ACP) et de certains pays latino-américains comme l'Argentine, la Bolivie, l'Equateur, le Venezuela, le Nicaragua et Cuba. Les pays ACP ont proposé de créer un groupe d'experts pour examiner les cas où un pays en développement estime qu'il ne peut pas mettre en œuvre une mesure donnée, bien qu'il ait reçu de l'aide technique pour le faire, et où le pays industrialisé qui a fourni l'aide technique conteste cette incapacité.

Certains pays en développement, comme le Rwanda, sont cependant favorables à l'accord. Cette position est confortée par une étude toute récente de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies. Non encore publiée officiellement, cette étude montre que les pays africains sont déjà en train de faire beaucoup d'efforts pour faciliter le commerce. Ce type de démarches est d'autant plus urgent que les coûts de transaction sont les plus élevés en Afrique (avec l'Europe de l'Est et l'Asie centrale). Ainsi :

- Il faut 8 documents pour l'exportation et 9 pour l'importation.

- L'importation d'un conteneur standard prend en moyenne 37 jours et s'élève à 2'567 USD. En comparaison, il faut 22 jours et 958 USD en Asie de l'Est et du Pacifique, 19 jours et 1'612 USD en Amérique latine et dans les Caraïbes, et 33 jours et 1'736 USD en Asie du Sud.
- L'exportation d'un conteneur standard prend en moyenne 31 jours et coûte 1'990 USD dans la région de l'Afrique sub-saharienne hormis l'Afrique du Nord. C'est 10 jours et 1'067 USD de plus qu'en l'Asie de l'Est et du Pacifique, 14 jours et 722 USD de plus qu'en l'Amérique latine, 1 jour de moins, mais 387 USD de plus qu'en Asie du Sud.
- En Afrique il est très onéreux d'importer, mais aussi d'exporter. Les coûts d'exportation dépassent la moyenne mondiale dans 25 des 51 pays africains. Et les coûts d'importation dépassent la moyenne mondiale dans 27 des 51 pays africains.
- 10 pays africains – dont l'Éthiopie, l'Algérie, l'Égypte et la Tunisie! – ont des coûts du commerce plus élevés avec leurs partenaires régionaux qu'avec le reste du monde

La CEA arrive aux conclusions suivantes :

- La facilitation du commerce est indispensable en Afrique, aussi pour renforcer le commerce intra-africain. Plusieurs pays mettent déjà en œuvre plusieurs dispositions et ils ne devraient pas attendre l'aide internationale pour le faire, comme le montrent les cas du Sénégal et du Zimbabwe.
- La plupart des mesures prévues entraîneraient surtout des coûts initiaux et ceux-ci seraient modestes.
- Les coûts varient fortement selon les mesures et les pays.
- La mise en place de systèmes de guichet unique est perçue comme la mesure de facilitation du commerce la plus coûteuse, suivie l'élaboration de systèmes de gestion des risques. Ces mesures prennent aussi plus de temps à mettre en œuvre : elles nécessitent au moins 3 à 5 ans, à condition que des ressources suffisantes soient disponibles.
- Selon l'ONU, l'installation du guichet unique coûte entre 8 et 40 millions d'euros et ses coûts de fonctionnement entre 160'000 et 6,5 millions d'euros par an.
- Le guichet unique au Sénégal a coûté 2 millions USD et au Rwanda 3,33 millions USD. L'Ouganda a lancé un système de guichet unique à 5 millions d'USD.
- Des mesures telles que la création de comités nationaux de facilitation du commerce sont plus faciles à mettre en œuvre, si la volonté politique existe.

Pour la Suisse, la facilitation du commerce est le principal dossier de Bali. Berne reconnaît cependant qu'il est difficile, bien qu'une assistance technique très importante soit déjà fournie aux pays en développement et que l'accord pourrait accepter le principe que le pays qui n'a pas la capacité de le mettre en œuvre ne soit pas obligé de le faire s'il n'obtient pas l'assistance nécessaire. Mais la Suisse refuse de prendre des engagements contraignants à fournir de l'assistance technique, tout comme les États-Unis. Schématiquement, les pays industrialisés veulent que tous les membres prennent un engagement ferme dans la section I, mais ils refusent de prendre eux-mêmes un engagement ferme dans la section II.

La Banque mondiale, le FMI et quatre banques régionales de développement ont promis qu'elles soutiendraient financièrement la mise en œuvre de cet accord.

Du côté des ONG, les positions ne sont pas unanimes. OWINFS s'oppose catégoriquement à cet accord, car il y voit une expansion induite de l'OMC qui ne va servir que les intérêts des pays industrialisés. Pour le Centre international sur le commerce et le développement durable (ICTSD), un *think tank* pro-développement basé à Genève, il est difficile de s'opposer à la facilitation du commerce en tant que telle. Cela reviendrait en effet à plaider

pour des procédures plus complexes, des temps d'attente plus longs, etc., surtout quand on sait le niveau de corruption qui peut exister au sein des douanes. Il est difficile aussi d'envisager un scénario d'augmentation des exportations sans facilitation du commerce. Selon ICTSD, la question est plutôt de s'assurer qu'il y ait un volet d'assistance technique qui tienne la route et que la mise en œuvre soit conditionnée à la fourniture de ressources financières prévues dans le texte (même si c'est toujours en négociation). Autrement, il convient de trouver un équilibre entre les différentes parties du texte et dans le paquet général de Bali.

5. Conclusion

Selon certains diplomates, dans l'état des négociations à mi-novembre, la ministérielle de Bali n'aurait que 60% de chances de succès. Les pays en développement semblent prêts à faire un effort sur la facilitation du commerce si les pays développés acceptent la proposition sur la sécurité alimentaire. De fait, comme on l'a vu, cette proposition est cruciale pour la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation des pays en développement. Les pays industrialisés devraient donc l'accepter sans conditions.

Les avantages d'un accord sur la facilitation du commerce sont plus difficiles à estimer pour les pays en développement et les PMA. Toutefois, si accord il y a, les pays industrialisés doivent donner les garanties financières et techniques demandées par les pays en développement. Ce n'est qu'ainsi que cet accord pourrait s'avérer bénéfique pour tous.

6. Position d'Alliance Sud

1.1 Proposition du G 33 sur la sécurité alimentaire

Pour Alliance Sud, la Suisse doit soutenir sans réserve la proposition du G33. Il est inacceptable que les pays industrialisés soient autorisés à fournir de l'aide alimentaire sous forme de coupons alimentaires, mais que les pays en développement ne puissent pas faire de même sous forme de céréales en nature. Selon nous, une « clause de paix » ne peut être qu'une solution provisoire. L'objectif final doit être un amendement des critères de la « boîte verte » le plus rapidement possible. Les pauvres de la planète ne peuvent pas attendre la fin du cycle de Doha.

Alliance Sud soutient aussi la proposition du G-33 d'étendre la catégorie des services généraux de la « boîte verte » pour garantir le développement rural et la sécurité alimentaire.

1.2 Proposition du G20 sur l'élimination des subventions aux exportations

Pour Alliance Sud, les pays industrialisés – notamment la Suisse – doivent non seulement réduire de moitié, mais éliminer totalement leurs subventions aux exportations. Cela, même si le cycle de Doha n'est pas terminé et que les autres volets de la proposition ne sont pas pris en compte. Le sujet est politiquement sensible, comme le montrent les émeutes sociales en Bretagne, où la filière agro-alimentaire – entièrement mise sur pied grâce aux subventions aux exportations de l'UE – est fortement menacée par la suppression prévue de ces subventions. En même temps, les pays industrialisés

ne peuvent pas continuer à faire une concurrence déloyale. Quant à la Suisse, elle doit montrer l'exemple en supprimant une loi chocolatière qui ne bénéficie qu'aux grands groupes agro-industriels du pays, lesquels n'en ont certainement pas besoin.

2. Paquet pour les PMA

Alliance Sud soutient tous les éléments du paquet pour les PMA. Comme la Suisse n'a pas d'intérêts directs dans cette affaire, elle ne devrait pas se limiter à ne pas s'y opposer, mais aider au rapprochement des positions divergentes, notamment entre les Etats-Unis et les pays les plus pauvres.

3. Propositions de Cancun sur le traitement spécial et différencié

Pour Alliance Sud, il convient de mettre en œuvre sans tarder les propositions de Cancun, mais sans les diluer au passage. Elles font partie du mandat initial du cycle de Doha et ont été négligées au fil des années et des négociations. Les pays en développement doivent pouvoir bénéficier encore et toujours d'un traitement spécial et différencié afin de rééquilibrer les règles du commerce international en leur faveur. Cependant, comme cette proposition n'est plus à l'ordre du jour, il faut au moins que les pays industrialisés, dont la Suisse, s'engagent pour un mécanisme de monitoring efficace.

4. Accord sur la facilitation du commerce

Pour Alliance Sud, l'accord doit être équilibré. D'une part, les engagements des pays en développement doivent être liés au traitement spécial et différencié. D'autre part, suffisamment de ressources doivent être mises à la disposition des pays en développement pour mettre en œuvre l'accord. Si ces conditions ne sont pas remplies et garanties, il ne doit pas y avoir d'accord. La Suisse et les pays industrialisés doivent être prêts à prendre des engagements contraignants en matière de coopération et d'assistance financière (partie II du texte) s'ils exigent des pays en développement qu'ils prennent des engagements contraignants en termes de mesures précises (partie I du texte).

Isolda Agazzi, 25 novembre 2013