



1. Contexte et principaux enjeux

2. Récents développements

Des négociations agricoles au point mort mais de nouvelles propositions
Des progrès sur les sujets prioritaires de préoccupation des pays ACP

Développements plus généraux affectant les discussions relatives à un accord à l'OMC sur l'agriculture

Examens des politiques commerciales des pays ACP par l'OMC en 2012-13

Développements institutionnels à l'OMC ayant un impact sur les pays ACP

Le débat autour de la volatilité des prix et de la sécurité alimentaire

3. Implications pour les pays ACP

Nouvelles propositions et enjeux pour les pays ACP

Contraintes plus générales sur l'utilisation des mécanismes de l'OMC

Subventions à l'exportation : un problème révolu ?

Complexité croissante des problèmes du secteur du coton

Règles de l'OMC et intégration régionale des pays ACP

Nouvelles règles pour les PMA

Accord de l'OMC sur l'agriculture

1. Contexte et principaux enjeux

En 2012-13, alors que le processus général de négociations commerciales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est resté au point mort, toute une série de propositions agricoles ont néanmoins été mises sur la table, en vue de redonner un élan et de sortir de l'impasse avant la réunion ministérielle de l'OMC de décembre 2013, prévue à Bali.

« En 2012-13, le processus général de négociations commerciales de l'OMC est resté au point mort »

Une fois encore, le débat s'est focalisé sur la possibilité d'obtenir, à défaut d'un accord unique complet, un accord sur une série limitée de mesures (communément appelé mini-paquet).

En outre, certains développements intervenus en 2012-13 sont liés aux domaines de préoccupation des pays ACP dans le contexte OMC. Ceux-ci concernent principalement :

- l'impact des mesures de soutien interne sur les résultats commerciaux ;
- l'utilisation continue de diverses formes de soutien à l'exportation ;
- les préoccupations en cours relatives au développement de l'accès au marché, y compris les processus d'érosion des préférences ;
- l'extrême volatilité des prix mondiaux et la hausse des prix des denrées alimentaires ; et
- les problèmes liés au coton.

Le domaine pour lequel les développements ont été les plus significatifs en 2012 avait trait aux conséquences commerciales de toutes les formes d'aide publique au secteur agroalimentaire. Parmi ces développements, on retiendra :

- l'influence croissante des politiques chinoises sur les marchés mondiaux du coton ;
- l'impact commercial des mesures fiscales aux États-Unis sur le soutien aux producteurs de rhum dans les territoires américains d'outre-mer ;
- les initiatives des autorités sud-africaines vers la pleine exploitation des plafonds tarifaires consolidés en appui au développement du secteur agroalimentaire.

Les développements en Afrique du Sud peuvent être considérés comme révélateurs d'une tendance plus générale des pays ACP vers l'accroissement progressif des droits de douane moyens appliqués dans le secteur alimentaire et agricole, dans le cadre des efforts pour stimuler le développement du secteur agroalimentaire dans les pays ACP en réponse à la hausse des prix des denrées alimentaires.

Les évolutions en 2012-13 montrent également le déclin de l'importance de ce qui avait été jugé comme étant les formes de soutien agricole ayant le plus d'effets de distorsion des échanges, à savoir les subventions à l'exportation. Toutefois, dans le cas de l'UE, cela est intimement lié à la transition vers une augmentation de l'aide directe, qui permet de réduire l'écart entre les prix du marché européen et du marché mondial, sans porter préjudice aux revenus agricoles totaux. La hausse des prix des denrées alimentaires a fortement contribué à ce processus. Cela a permis d'établir un nouvel équilibre pour

l'engagement du secteur agroalimentaire de l'UE dans l'économie mondiale, sur la base des systèmes d'aide directe découplée compatibles avec l'OMC.

Malgré le déploiement du programme de mesures d'accompagnement de la banane de l'UE convenu en 2009 dans le cadre de l'Accord de Genève sur le commerce des bananes (voir article Agritrade « [Un accord sur la banane enfin scellé](#) », 31 décembre 2009), les contraintes budgétaires croissantes dans l'UE sont susceptibles de limiter l'extension de ce type de soutien de l'UE en réponse aux processus d'érosion des préférences liés à l'OMC.

Comme lors des années précédentes, l'OMC a réalisé divers examens de politique commerciale, dont certains couvraient les pays ACP. Ceux-ci ont identifié un certain nombre de tendances dans les régions concernées.

Alors que le débat se poursuivait sur la nécessité pour les initiatives de l'OMC d'aborder la volatilité des prix et les préoccupations en matière de sécurité alimentaire, une nette préférence pour le règlement de ces questions en dehors du cadre de l'OMC était évidente : la réunion du G20 en 2011 semblait avoir une série d'initiatives politiques « en magasin » pour traiter ces problèmes.

2. Récents développements

Des négociations agricoles au point mort mais de nouvelles propositions

Lors du second semestre de 2012, un certain nombre de propositions nouvelles ont été mises sur la table et débattues. Les propositions présentées par le G20 recherchaient un « accord rapide sur des disciplines plus

rigoureuses concernant l'administration des contingents tarifaires », puisque les procédures actuelles étaient considérées comme trop complexes et empêchant un accès effectif au marché. Ces propositions mettaient l'accent sur l'amélioration du partage d'informations et la surveillance du respect des quotas.

« Les propositions du G20 recherchaient un accord sur des disciplines plus rigoureuses concernant l'administration des contingents tarifaires »

Le Secrétariat de l'OMC a été invité à « compiler des informations sur l'utilisation des contingents tarifaires et la concurrence à l'exportation », comprenant non seulement les mesures de soutien formelles à l'exportation mais aussi toutes les formes de subventions au secteur du coton. Il a été considéré que ces propositions pouvaient potentiellement rallier un consensus.

Les propositions présentées par le G33 ont appelé à accorder un traitement spécial pour les « disciplines en matière de soutien interne afin d'accroître la sécurité alimentaire en soutenant les agriculteurs pauvres ».

« Les propositions du G33 ont appelé à accorder un traitement spécial pour les disciplines en matière de soutien interne afin d'accroître la sécurité alimentaire »

Cette proposition requiert que certains types de soutien passent de la « catégorie orange » à la « catégorie verte », offrant ainsi aux gouvernements des pays en développement plus de latitude pour acheter des denrées auprès des petits agriculteurs à des prix favorables pour un stockage ultérieur. Certains craignent que les propositions du G33 aillent à l'encontre des « réfor-

mes visant à adopter des formes de soutien agricole ayant moins d'effets de distorsion des échanges ». Il a été considéré que la proposition pourrait « ouvrir la voie à un soutien des prix du marché dans la catégorie verte ». Dans certains milieux, on avait le sentiment que la proposition du G33 pouvait « remettre en cause tout ce qui avait été préparé » pour la réunion ministérielle de l'OMC à Bali.

Le G10 a pour sa part demandé au Secrétariat de l'OMC d'élaborer un document portant sur les restrictions à l'exportation.

« Le G10 a demandé au Secrétariat de l'OMC d'élaborer un document portant sur les restrictions à l'exportation »

Dans le cadre de ces propositions, il a été convenu que le Secrétariat de l'OMC devrait « compiler des informations factuelles sur les contingents tarifaires et sur la concurrence, les prohibitions et les restrictions à l'exportation ». Le travail sur les contingents tarifaires a été achevé en décembre 2012 et diffusé auprès des membres de l'OMC, et le rapport sur la concurrence à l'exportation a été finalisé. Cependant, certains ont exprimé leurs craintes qu'un accord rapide sur certains domaines puisse « perturber l'équilibre établi dans les versions provisoires actuelles sur l'agriculture et le cycle de Doha dans son ensemble », réduisant ainsi les perspectives d'un mini-accord à la réunion ministérielle de Bali.

Le débat autour des propositions du G33, cependant, ne peut pas être totalement dissocié des processus actuels de réforme de la politique agricole dans l'UE et aux États-Unis (voir article *Agritrade* « [L'impact des grandes réformes agricoles de l'OCDE sur les pays en développement est ignoré](#) », 21 janvier 2013). Si les gou-

vernements de l'UE et des États-Unis, au travers des mesures de réforme actuelles, sont jugés comme étant indifférents aux préoccupations des pays en développement concernant la distorsion des échanges sous-jacente induite par les systèmes complets de soutien agricole, cela pourrait inciter les grands pays en développement à réclamer des droits et privilèges similaires conçus en tenant compte de leurs contraintes en matière de capacité administrative.

Des progrès sur les sujets prioritaires de préoccupation des pays ACP

Le 24 octobre 2012, le directeur général de l'OMC s'est adressé aux ministres ACP, en présentant les questions ayant une importance pratique pour les pays ACP et où des résultats rapides étaient possibles. Parmi les questions identifiées, figurent :

- la facilitation commerciale ;
- le renforcement de l'engagement dans les filières mondiales ;
- l'« aide pour le commerce » ;
- l'intégration régionale ;
- les mesures non tarifaires.

Toutefois, des questions cruciales ont été soulevées quant au caractère équilibré des bénéfices pouvant être retirés par les pays en développement de l'approche actuelle de l'OMC sur ces questions. Par exemple, certains ont affirmé que les mesures de facilitation commerciale proposées profitent davantage aux exportateurs des pays développés qu'à ceux des pays en développement, ajoutant que l'accent mis sur les filières n'est qu'un moyen de plus pour contraindre les pays en développement à libéraliser les échanges.

« Des questions cruciales ont été soulevées quant au caractère équilibré des bénéfices pouvant être retirés par les pays en développement de l'approche actuelle de l'OMC sur ces questions »

S'agissant de l'aide pour le commerce, une analyse de SciencesPo – l'Institut d'études politiques de Paris – a mis en lumière le peu de marge de manœuvre dont dispose le Secrétariat de l'OMC pour influencer les résultats de l'aide pour le commerce, aucune initiative n'ayant été prise jusqu'ici pour améliorer la cohérence entre la politique commerciale, la politique d'aide et la politique de développement. Il est également noté que l'initiative d'aide pour le commerce s'est « développée de manière de plus en plus indépendante du cycle de Doha », l'aide pour le commerce « disparaissant de la liste des priorités des bailleurs de fonds ».

En termes d'intégration régionale, l'analyse du Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) a montré qu'aucune initiative n'est en route à l'OMC pour concilier l'application des engagements en matière de tarif extérieur commun de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) avec les incohérences des plafonds tarifaires de certains États membres. Les pays affectés pourraient ainsi se voir réclamer un accès au marché compensatoire par les membres de l'OMC.

Mais surtout, certains se demandent si la trajectoire actuelle des négociations de l'OMC aide réellement les gouvernements ACP à améliorer leurs capacités de production et d'exportation de manière à accroître la part des richesses mondiales conservée par les pays ACP et leurs ressortissants. Il s'agit là d'un point capital pour les

pays ACP, et l'une des principales motivations derrière l'engagement dans les négociations commerciales mondiales et inter-régionales.

De plus, on ne sait pas de manière claire si des progrès substantiels sont possibles dans les domaines identifiés comme étant d'une importance symbolique capitale pour les pays ACP, notamment les questions relatives au coton. Le 6 décembre 2012, le président des réunions du « Mécanisme du cadre consultatif en faveur du coton » avait déclaré que les négociations sur le coton avaient « peu progressé » depuis son dernier rapport consécutif au paquet de propositions d'avril 2011.

Dans le courant de 2012, on ressentait une inquiétude grandissante concernant les développements plus généraux sur les questions préoccupant les gouvernements ACP à l'OMC.

Développements plus généraux affectant les discussions relatives à un accord à l'OMC sur l'agriculture

Dans le courant de 2012, les inquiétudes concernant l'impact sur les exportateurs de rhum des Caraïbes de l'utilisation des allègements fiscaux par les États-Unis pour soutenir l'investissement dans les îles Vierges américaines et à Puerto Rico se sont accrues. On redoutait que ces revenus soient utilisés « pour subventionner la production et la commercialisation de rhum », y compris au travers des subventions pour la construction de nouvelles installations et l'achat de mélasses (réduisant les coûts moyens à 20 \$US/tonne, contre 200 \$US/tonne payés par les producteurs de rhum de la CARICOM). Les producteurs de rhum caribéens craignent que ces mesures de soutien ne les excluent du marché américain pour le rhum en vrac, qui

reste le fondement de l'industrie du rhum caribéenne, malgré le développement d'une production de rhum en bouteille différenciée en termes de qualité portant le label de qualité « rhum authentique des Caraïbes ». (Voir article *Agritrade* « [Le secteur caribéen du rhum confronté à de sérieux défis sur les marchés américain et européen](#) », 16 décembre 2012.)

D'après le Centre consultatif sur la législation de l'OMC, basé à Genève, « les pays du CARIFORUM ont des arguments solides auxquels le gouvernement américain devra répondre » en vertu de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, puisque les incitations offertes actuellement au secteur du rhum « ont des effets adverses et causent de "graves préjudices" aux intérêts d'autres membres de l'OMC ». Deux autres avis juridiques allaient dans le même sens.

En mai 2013, les ministres de la CARICOM ont formellement convenu de porter l'affaire des subventions américaines versées aux territoires caribéens américains devant l'organe de règlement des différends de l'OMC.

« En mai 2013, les ministres de la CARICOM ont formellement convenu de porter l'affaire des subventions américaines versées aux territoires caribéens américains devant l'organe de règlement des différends de l'OMC »

Ceci faisait suite à l'accord entériné par le Congrès américain en janvier 2013 pour affronter le « mur budgétaire » (ou « falaise fiscale »), qui incluait une prorogation pour deux années supplémentaires des droits d'accises controversés. Malgré tout, le Conseil pour le commerce et le développement économique de la CARICOM a souligné « la nécessité de trouver une solution à

l'amiable au différend avec les États-Unis ».

Le 2 décembre 2008, le directeur général de l'OMC avait décrit la prise en compte des inquiétudes des producteurs de coton ACP comme le test décisif pour la conclusion du cycle de Doha. D'après le Comité consultatif international du coton, « les prix du coton ont flambé au cours de la saison 2010/11, s'établissant à plus de 2 dollars la livre », pour ensuite chuter en deçà de la barre de 1 dollar la livre, et finir en juin 2012 à des prix « pas supérieurs de beaucoup à la moyenne de la période 2000-2009, à savoir 60 cents la livre ». Les pays ACP craignent par-dessus tout qu'avec la chute spectaculaire des prix du coton les subventions au coton n'augmentent une fois encore.

Dans ce contexte, en juin 2012, avec le soutien des pays ACP, le groupe C4 des pays africains producteurs de coton – Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad – a intensifié ses efforts de lobbying pour obtenir des avancées significatives sur la réduction et l'abolition des subventions au coton. En juin 2012, une résolution du Conseil des ministres ACP a appelé :

- les membres de l'OMC « à veiller à ce que le coton fasse l'objet d'un traitement prioritaire et soit inclus dans tout accord intermédiaire OMC sur les modalités » ;
- les autorités américaines à saisir « l'opportunité de la réforme en cours de la loi sur l'agriculture pour mettre les appuis au secteur en totale conformité avec les règles de l'OMC, et à éviter d'adopter toute mesure qui pourrait causer des distorsions supplémentaires sur le marché international du coton » ;

■ L'UE à « assurer un traitement ambivalent pour le coton en opérant un découplage à 100% des soutiens aux producteurs de coton européens ».

Le timing de ces initiatives était considéré comme crucial, à la lumière de l'intensification des discussions sur la loi agricole des États-Unis et la réforme de la PAC à l'heure de fortes pressions budgétaires sur les décideurs politiques. Toutefois, début 2013, il était évident qu'une avancée substantielle sur les structures existantes du soutien au coton était improbable, que ce soit aux États-Unis ou dans l'UE.

En effet, la question des subventions au coton a été jugée comme devenant plus complexe, les analystes soulignant l'impact croissant du soutien interne des prix et des achats publics en Chine et en Inde sur les tendances des cours mondiaux du coton. D'après une étude publiée en septembre 2011 par le cabinet américain DTB, le soutien des prix du coton en 2010/11 était plus élevé en Inde, en Chine et au Brésil qu'aux États-Unis (voir article *Agritrade* « [Discussions à l'OMC sur le coton : peu de progrès mais des inquiétudes croissantes](#) », 12 août 2012). Il est apparu que les politiques poursuivies en Chine et en Inde contribuaient à un « manque de réponse de la production à l'offre pléthorique » et au déclin des prix. La politique de stockage du gouvernement chinois en particulier a été jugée comme ayant à la fois des effets directs importants (modérant les chutes de prix dans le cadre de « la plus longue période d'offre excédentaire ») et des effets indirects (menaçant l'évolution future des prix et faussant les décisions d'approvisionnement des utilisateurs de coton chinois). La politique chinoise en faveur du coton est considérée comme étant de plus en plus déterminante pour la dynamique des prix du marché mondial du coton (voir article *Agritrade* « [Les niveaux des](#)

[stocks chinois limitent la remontée des prix du coton en 2013](#) », 25 mars 2013).

Ces tendances renforcent l'idée américaine selon laquelle la question du soutien américain au secteur du coton ne peut être abordée indépendamment des mesures de soutien au secteur du coton utilisées en Chine, en Inde et au Brésil.

L'échec à discipliner le soutien interne à la production de coton a amené l'OMC en juin 2012 à souligner les niveaux d'aide au développement fournis aux producteurs de coton en Afrique. D'après le directeur général adjoint de l'OMC Harsha Singh, « la coopération Sud-Sud est devenue un aspect essentiel de l'exécution du mandat sur les aspects du coton relatifs à l'aide au développement », avec des contributions significatives du Brésil, de la Chine, de l'Inde et du Pakistan à cet égard. Les bénéficiaires de cette assistance ont cependant souligné « l'écart existant entre l'aide promise et l'aide réellement fournie ».

« On observe une tendance croissante à l'utilisation des droits de douane au sein des plafonds consolidés, à l'appui d'initiatives spécifiques de développement du secteur agroalimentaire »

Dans le courant de 2012, certains développements intervenus dans le régime commercial de la volaille sud-africaine laissent supposer une tendance croissante à l'utilisation des droits de douane au sein des plafonds consolidés, à l'appui d'initiatives spécifiques de développement du secteur agroalimentaire.

En février 2012, les autorités sud-africaines ont imposé des droits anti-dumping provisoires de 62,93 % et 46,59 % respectivement sur les importations

de volailles entières et de morceaux désossés en provenance du Brésil. En réponse, le gouvernement brésilien a porté plainte à l'OMC. L'industrie américaine de la volaille, qui se voit imposer depuis longtemps des droits anti-dumping par l'Afrique du Sud, a demandé au gouvernement américain de rejoindre le Brésil dans sa contestation à l'OMC (voir article *Agritrade* « [Les États-Unis appelés à rejoindre le Brésil dans sa contestation à l'OMC des droits sud-africains appliqués sur la volaille](#) », 12 août 2012).

En décembre 2012, cependant, le gouvernement sud-africain a rejeté une recommandation de sa Commission d'administration du commerce international (ITAC) visant à maintenir les droits anti-dumping. Le ministre sud-africain du Commerce et de l'Industrie a affirmé qu'une stratégie plus complète était requise pour le secteur de la volaille, y compris l'augmentation des droits de douane au sein des plafonds consolidés. Ceci est conforme à l'orientation politique générale du gouvernement sud-africain vers l'utilisation des hausses tarifaires au sein des plafonds consolidés au cas par cas, afin de soutenir le développement industriel. Les hausses tarifaires au sein des plafonds consolidés avaient déjà été recommandées pour les tomates transformées et les pâtes non cuites, de même que des mesures similaires pour toute une série de produits non agroalimentaires.

Ceci illustre la tendance des gouvernements des pays ACP à utiliser plus fréquemment le « jeu » possible au sein de leurs engagements en matière de droits consolidés, ce jeu faisant référence ici à la différence entre les droits appliqués et le plafond tarifaire consolidé. Par exemple, le gouvernement jamaïcain augmente de manière sélective les droits de douane à l'appui de sa nouvelle initiative des « parcs agricoles » (voir article *Agritrade* « [L'ini-](#)

tiative alimentaire des "parcs agricoles" de la Jamaïque », 21 janvier 2013). Ces décisions, tout en étant conformes aux règles de l'OMC et aux pratiques des autres grands acteurs de l'OMC tels que l'UE (qui applique des droits de douane variables aux céréales au sein des plafonds consolidés à la lumière des cours mondiaux des céréales), pourraient se heurter à l'opposition de certains membres de l'OMC et compliquer plus encore les efforts visant à conclure les négociations du cycle de Doha.

Une autre tendance majeure en 2012-13 a été le déclin de l'utilisation par l'UE d'autres formes de soutien ayant des effets de distorsion des échanges, telles que les subventions aux exportations. Si en 2011 un peu moins de 170,5 millions € ont été déployés sous forme de subventions aux exportations, en 2012, ce chiffre était tombé à 141 millions €, et l'enveloppe budgétaire de ces subventions n'était que de 87 millions € pour 2013. Ceci représente une baisse de l'utilisation des restitutions à l'exportation de 49 %. Si l'on exclut les restitutions à l'exportation de la viande de volaille, ce déclin est encore plus spectaculaire – pas moins de 88,6 % sans les restitutions à l'exportation du secteur de la viande de volaille.

Ceci suggère que le déploiement de restitutions à l'exportation par l'UE, en dehors du secteur de la volaille, est un problème qui appartient au passé. Toutefois, il convient de noter que l'UE conserve le droit d'utiliser ces instruments si les développements du marché l'exigent, en utilisant les fonds de la réserve d'urgence améliorée.

Ce déclin de l'utilisation des restitutions à l'exportation est étroitement lié au développement des programmes d'aide directe de l'UE.

Un nouvel équilibre est ainsi établi pour l'engagement du secteur agroalimentaire de l'UE dans l'économie mondiale, sur la base d'un nouveau système complet de paiements de l'aide directe et d'une politique « filet de sécurité » évolutive de l'UE.

« Le déclin de l'utilisation des restitutions à l'exportation est étroitement lié au développement des programmes d'aide directe de l'UE »

(Pour plus de détails, voir les rapports à la une *Agritrade* : « [La boîte à outils de la politique agricole européenne : un examen secteur par secteur](#) », 13 décembre 2011, et « [Le financement futur de la PAC pour 2014-2020 : implications pour les pays ACP](#) », 13 décembre 2011.)

Du point de vue des pays ACP, les problèmes de distorsion de la concurrence entre fournisseurs européens et ACP ne découlent donc pas de l'utilisation des subventions directes à l'exportation, mais bien des effets sur la production et le commerce des paiements de l'aide directe qui sont compatibles avec les règles de l'OMC actuelles sur les paiements de la « catégorie verte ».

Examens des politiques commerciales des pays ACP par l'OMC en 2012-13

En 2012-13, l'OMC a entrepris des examens des politiques commerciales de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) – Kenya, Ouganda, Tanzanie, Rwanda et Burundi – et de quelques États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) tels que la Guinée-Bissau, le Togo et la Côte d'Ivoire.

Dans le cas de la CAE, au plan politique, l'examen note la mise en œuvre incomplète des engagements de

politique commerciale de la CAE sur la libre circulation des marchandises, les barrières non tarifaires (BNT) étant considérées comme les « principaux freins au développement du commerce et des activités économiques dans la CAE ». Les BNT influencent donc de plus en plus le commerce à travers le monde, et ceci peut être considéré comme le revers de la médaille d'un processus d'élimination tarifaire fructueux.

En termes de commerce extérieur, le Secrétariat de l'OMC note que les produits agricoles sont largement représentés dans les listes nationales de produits sensibles auxquels des droits de douane plus élevés sont appliqués. Dans ce contexte, il relève également une augmentation progressive des droits de douane agricoles moyens, puisque les gouvernements utilisent davantage le « jeu » entre les droits appliqués et les plafonds consolidés pour soutenir le développement du secteur agroalimentaire local. Dans le même ordre d'idées, l'ampleur des exceptions et dérogations au tarif extérieur commun de la CAE a aussi été pointée (voir article *Agritrade* « [Aspects agricoles régionaux de l'examen des politiques commerciales de la Communauté de l'Afrique de l'Est réalisé par l'OMC](#) », 21 janvier 2013).

Dans les pays ouest-africains examinés, le Secrétariat de l'OMC note comment, en réponse à la hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires, les gouvernements ont suspendu les droits d'importation et la TVA sur les produits alimentaires de base. Toutefois, le Secrétariat de l'OMC considère que l'exemption de la TVA et/ou d'une taxe générale sur les ventes pour les produits agricoles peut « causer des distorsions du commerce de produits importés concurrents et des problèmes de traitement national » (voir article *Agritrade* « [Dimensions agri-](#)

coles de l'examen des politiques commerciales de l'OMC pour la Guinée-Bissau, le Togo et la Côte d'Ivoire », 27 août 2012).

Le rapport observe que, dans le cas de la Côte d'Ivoire, un engagement plus déterminé du gouvernement dans le secteur du cacao est en cours, avec un nouveau cadre politique mis en place prévoyant l'utilisation de mesures telles que les taxes à l'exportation. L'utilisation de taxes à l'exportation et de politiques de fixation des prix à l'exportation dans d'autres pays ouest-africains examinés a également été soulignée. Dans ce contexte, il convient de noter que certains membres de l'OMC ont fait pression pour la mise en place de nouvelles disciplines sur l'utilisation des taxes à l'exportation et d'autres formes de limitation des exportations.

S'agissant du commerce extérieur, le Secrétariat de l'OMC fait remarquer que, après la mise en place d'un tarif extérieur commun de l'UEMOA, les droits de douane appliqués par certains membres dépassent les droits consolidés convenus au niveau national. Le Secrétariat de l'OMC relève également l'application d'une gamme extrêmement variée de taxes et prélèvements supplémentaires par les membres de l'UEMOA.

Des problèmes similaires sont rencontrés dans la CEDEAO, où « l'application d'un tarif extérieur commun de la CEDEAO (...) poserait un problème eu égard au respect des engagements individuels consentis par les membres du groupe au niveau multilatéral ». En l'absence d'une dérogation, les nouveaux groupes commerciaux régionaux se verraient réclamer des concessions d'accès au marché compensatoires par les pays exportateurs affectés par les hausses tarifaires requises.

Développements institutionnels à l'OMC ayant un impact sur les pays ACP

En juillet 2012, les membres de l'OMC ont entériné de nouvelles règles sur l'accession des PMA.

« En juillet 2012, les membres de l'OMC ont entériné de nouvelles règles sur l'accession des PMA »

En vertu de ces nouvelles règles, les « 155 membres actuels de l'OMC promettent de faire preuve de modération dans leurs exigences vis-à-vis des pays candidats les plus pauvres ainsi que de flexibilité dans l'application des règles de l'OMC ». Par le passé, afin d'accéder à l'OMC, les gouvernements devaient non seulement aligner leurs règles afférentes au commerce avec les règles de l'OMC, mais ils devaient aussi satisfaire aux demandes de chaque membre existant.

Les rapports suggèrent que, « en vertu des nouvelles règles, les PMA espérant accéder à l'OMC ne seront pas tenus de réduire le "droit consolidé" moyen (...) pour les produits agricoles (...) en dessous de 50 pour cent ». Ces nouvelles règles viennent enfin répondre aux plaintes des gouvernements des PMA selon lesquelles « les partenaires commerciaux leur demandent régulièrement de s'engager au-delà de ce qu'ils sont capables de faire lors du processus d'accession à l'OMC ». Les nouvelles règles définissent des repères opérationnels pour appliquer une décision sur l'accession des PMA prise en 2002. Cependant, les nouvelles règles n'abordent pas la question du traitement des PMA qui ont récemment accédé en vertu de conditions bien plus strictes, tels que les Samoa et le Vanuatu (voir article *Agritrade* « [De nouvelles règles de l'OMC pour-](#)

[raient faciliter l'accession des PMA](#) », 16 septembre 2012).

En novembre 2012, l'OMC a lancé un nouveau portail web sur le commerce de marchandises et de services, qui vient compléter les bases de données existantes coordonnées par l'International Trade Centre (ITC), lesquelles sont librement accessibles aux utilisateurs basés dans les pays en développement. Ensemble, ces sources peuvent aider les responsables ACP à analyser les flux du commerce agricole et les barrières au commerce agricole, ainsi qu'à identifier des opportunités au sein du système mondial du commerce agricole en mutation rapide. Toutefois, le problème des contraintes en termes de capacité institutionnelle et de ressources humaines qui freinent l'utilisation de ces instruments dans les plus petites économies ACP subsistera (voir article *Agritrade* « [Lancement par l'OMC d'un nouvel outil commercial et d'accès au marché](#) », 27 janvier 2013).

Le débat autour de la volatilité des prix et de la sécurité alimentaire

Dans le contexte de la hausse des prix des denrées alimentaires, les problèmes de la volatilité des prix et de la sécurité alimentaire sont devenus une source de préoccupation croissante pour de nombreux gouvernements ACP.

« La volatilité des prix et la sécurité alimentaire sont devenues une source de préoccupation croissante pour de nombreux gouvernements ACP »

Il convient dès lors de promouvoir un cadre politique approprié à l'OMC pour aborder ces questions. Cela est important, car la hausse des prix et la vola-

tilité sont considérées comme étant liées aux réformes du cycle d'Uruguay. D'après l'analyse publiée par l'ICTSD, les réformes du cycle d'Uruguay ont réduit tant les excédents structurels dans les pays riches que les exportations subventionnées et l'aide alimentaire en provenance des pays riches (voir article *Agritrade* « [Les règles de l'OMC et l'insécurité alimentaire en perspective](#) », 29 juillet 2012).

Toutefois, d'après cette analyse, les règles actuelles de l'OMC n'interdisent pas une réponse politique des pays affectés ou une action internationale concertée face à la hausse et à la volatilité des prix des denrées alimentaires. Bien qu'un éventail de réponses politiques soit identifié, l'utilisation conventionnelle des instruments de politique commerciale tels que les mesures tarifaires et les restrictions à l'exportation est largement rejetée. L'accent est plutôt placé sur la consolidation des stocks nationaux et sur la réduction des coûts élevés des transactions pour le commerce intra-régional, avec des actions complémentaires de la communauté internationale visant à cibler l'aide sur les situations d'urgence, à aborder les problèmes de liquidité qui pèsent sur les pays en développement importateurs et à rationaliser les politiques en matière de biocarburants.

Si le document de l'ICTSD ne reflétait en aucune manière les positions officielles à l'OMC, il soulignait bel et bien les limites évidentes d'une réponse efficace de l'OMC aux préoccupations ACP relatives à la hausse et la volatilité des prix des denrées alimentaires. Plusieurs membres de l'OMC ne voient pas d'un bon œil l'utilisation active des droits de douane et des restrictions à l'importation et à l'exportation en réponse à la volatilité des prix. En effet, en février 2012, le directeur général de l'OMC a explicitement condamné « les

restrictions à l'exportation qui ont pour effet d'affamer les voisins », ajoutant que ces restrictions avaient exacerbé la crise des prix des denrées alimentaires de 2008 (voir article *Agritrade* « [Le directeur général de l'OMC critique les restrictions à l'exportation](#) », 31 mars 2012).

Ainsi, la réponse politique à la hausse et à la volatilité des prix évolue vers des initiatives telles que celles lancées dans le contexte de l'initiative des ministres de l'agriculture du G20 (voir article *Agritrade* « [Accord sur un plan d'action sur la flambée des prix des produits alimentaires de base par les ministres de l'agriculture du G20](#) », 27 juillet 2011), notamment :

- des engagements à l'appui des réserves alimentaires ;
- la création d'instruments pour se protéger contre la volatilité des prix, notamment l'Outil de gestion des risques des prix agricoles ; et
- la mise en place d'un système d'alerte précoce, le Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS – voir article *Agritrade* « [Les engagements du G20 en matière de sécurité alimentaire mis à rude épreuve ?](#) », 23 septembre 2012).

En novembre 2012, face à la perspective d'une autre flambée des prix des denrées alimentaires et après une récolte américaine affectée par la sécheresse, certains ont affirmé que le mécanisme AMIS avait permis de calmer les marchés, essentiellement en ne convoquant pas le Forum de réponse rapide mis en place par le G20. Ceci, semble-t-il, a permis de ne pas envoyer « le mauvais message quant à la gravité de la situation », d'éviter la panique, et empêché « la pire sécheresse depuis

des décennies » de « se transformer en une crise des prix alimentaires » (voir article *Agritrade* « [Premiers succès pour l'initiative AMIS du G20 et la coordination internationale](#) », 18 février 2013). L'atout du mécanisme AMIS est qu'en donnant plus de transparence à la situation réelle de l'offre et de la demande il modère les pressions spéculatives et réduit donc les flambées des prix.

Les principaux forums pour l'action internationale sur la volatilité des prix des denrées alimentaires semblent donc se situer en dehors du cadre de l'OMC.

3. Implications pour les pays ACP

Nouvelles propositions et enjeux pour les pays ACP

Du point de vue des pays ACP, compte tenu de leur accès en franchise de droits et de contingents sur le marché de l'UE, le débat sur l'amélioration de la gestion des contingents tarifaires pourrait intensifier la concurrence sur des segments de marché spécifiques. Certains gouvernements ACP pourraient en revanche tirer profit d'une amélioration de la gestion des contingents tarifaires pour les marchés non UE.

Des disciplines plus strictes sur les restrictions à l'exportation pourraient également limiter la marge de manœuvre des gouvernements ACP utilisant ces restrictions sur les produits primaires pour promouvoir la transformation locale à plus forte valeur ajoutée (par ex. l'utilisation des taxes à l'exportation par les gouvernements kényan et

tanzanien dans les secteurs des cuirs et peaux et des noix de cajou).

Les gouvernements ACP sont susceptibles d'être confrontés à des contraintes financières pour augmenter le soutien aux mesures de sécurité alimentaire au titre des nouvelles règles proposées. En pratique, toute nouvelle règle pouvant être adoptée dans ce domaine risque de bénéficier principalement aux plus grands pays en développement non ACP. Dans certains cas, cela pourrait avoir des implications pour le fonctionnement des marchés mondiaux dans les secteurs affectés.

Contraintes plus générales sur l'utilisation des mécanismes de l'OMC

La réticence précédente des gouvernements caribéens à porter l'affaire des subventions américaines au rhum devant l'organe de règlement des différends de l'OMC traduit l'influence des déséquilibres en termes de pouvoir économique sur la capacité des petites économies vulnérables à pleinement utiliser les mécanismes OMC disponibles. Des considérations liées aux relations commerciales et économiques avec les États-Unis (y compris l'application imminente des normes américaines de sécurité des denrées alimentaires et les défis rencontrés dans la région pour réaliser la pleine conformité), ainsi que les déclarations de Diageo selon lesquelles tout recours juridique contre les subventions américaines pourrait se solder par une « réévaluation par l'entreprise de ses intérêts caribéens (voir article *Agritrade*, « [Le secteur caribéen du rhum confronté à de sérieux défis sur les marchés américain et européen](#) », 16 décembre 2012), semblent avoir inquiété les décideurs politiques de la CARICOM.

La manière dont le Secrétariat de l'OMC et le système OMC en général aident les gouvernements des petites économies vulnérables à pleinement utiliser les mécanismes commerciaux pour résoudre les différends liés à l'apport de subventions potentiellement illégales peut être considérée comme le test décisif de la valeur pratique d'un système commercial basé sur des règles pour les économies ACP et de la nécessité de le renforcer davantage.

Subventions à l'exportation : un problème révolu ?

Si les subventions à l'exportation et les achats à l'intervention ne sont plus des éléments centraux des accords de gestion du marché de l'UE, l'élargissement de la politique filet de sécurité proposé par la CE pourrait faire que ces mesures soient utilisées d'une manière très ciblée et efficace en réponse à des situations de crise particulières. Une utilisation plus ciblée de ces mesures respecterait les plafonds OMC mais aurait des implications importantes dans les secteurs affectés.

Ceci suggère la nécessité d'un dialogue axé sur la gestion des effets externes d'une politique filet de sécurité de l'UE élargie (pour plus de détails sur la politique filet de sécurité de l'UE, voir *Agritrade* « [Note de synthèse – mise à jour 2012 : réforme de la PAC](#) », juin 2012). Cependant, étant donné l'impasse à l'OMC, cela pourrait exiger la mise en place de nouveaux mécanismes en dehors du cadre OMC.

Complexité croissante des problèmes du secteur du coton

Les développements sur les marchés du coton en 2012-13, notamment l'influence croissante des politiques chinoises et indiennes du coton sur les marchés mondiaux, ont compliqué

les efforts visant à geler le soutien qui a des effets de distorsion des échanges dans le secteur du coton aux États-Unis et dans l'UE à des niveaux historiquement bas, lorsque les prix du coton culminaient à 2 \$/livre lors de la campagne 2010/11. Le test décisif de la dimension de développement du cycle de Doha ne semble donc pas plus proche d'une résolution qu'il ne l'était lors de la réunion ministérielle de l'OMC de Hong Kong en 2005.

Une initiative politique ACP visant à inclure davantage la Chine, l'Inde et le Brésil dans les discussions sur les disciplines pour toutes les formes de soutien au coton pourrait contribuer à mettre fin à l'impasse sur les problèmes du coton et atténuer la désillusion croissante de nombreux pays ACP à l'égard du processus de Doha.

Règles de l'OMC et intégration régionale des pays ACP

Certains plaident pour l'octroi d'une dérogation spéciale d'intégration régionale aux pays ACP impliqués dans des initiatives d'intégration régionale, qui permettrait d'appliquer des droits de douane supérieurs aux taux consolidés dans le contexte de ces initiatives, sans exiger l'octroi d'un accès au marché compensatoire. Cela pourrait faciliter les processus régionaux d'harmonisation tarifaire dans certaines régions ACP.

Nouvelles règles pour les PMA

L'importance des nouvelles règles d'accession à l'OMC pourrait s'avérer essentiellement symbolique, étant donné l'impasse plus générale dans les négociations de l'OMC. Des détails fondamentaux liés aux processus d'accession individuels devront encore être déterminés dans les négociations,

puisque des candidats PMA ont fait l'objet de demandes aussi rigoureuses et inflexibles que celles imposées aux pays plus développés. En substance, il n'y aura pas de changement à la pro-

cédure d'accèsion. Un nouveau candidat PMA devra encore satisfaire aux demandes de n'importe quel membre OMC qui le souhaite. Les bénéfices réels dépendront de la retenue des

membres OMC existants. Ceci met en exergue combien il est difficile d'avancer sur des questions de procédure relativement simples pouvant potentiellement profiter aux PMA.

Principales sources

1. OMC, « Selon le Président, la proposition formulée dans le cadre des négociations sur l'agriculture n'a pas été rejetée, mais n'a pas été acceptée non plus », 16 novembre 2012

http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/agng_16nov12_e.htm

http://www.wto.org/french/news_f/pres12_f/pr682_f.htm

2. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), « Developing countries table food security proposal at WTO », Bridges Weekly Trade News Digest, volume 16, numéro 39, 14 novembre 2012

<http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/149960/>

3. ICTSD, « Cautious welcome for farm trade proposals at WTO », Bridges Weekly Trade News Digest, volume 16, numéro 40, 21 novembre 2012

<http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/150304/>

4. Nouvelles OMC, « Lamy mentionne le "rôle fondamental" des pays ACP pour faire avancer le débat sur le commerce », 24 octobre 2012

http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl256_e.htm

http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl256_f.htm

5. CE, « Proposals for a regulation of the European Parliament and of the Council concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules », (COM) 2012 773 final, 18 décembre 2012

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/december/tradoc_150170.pdf

6. ICTSD, « West Africa's common external tariff and individual WTO commitments of ECOWAS members », 24 octobre 2012

<http://ictsd.org/i/competitiveness/148171/>

7. OMC, « Les Membres s'efforcent d'accroître et d'améliorer l'aide pour le coton », 6 décembre 2012

http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/cdac_06dec12_e.htm

http://www.wto.org/french/news_f/news12_f/cdac_06dec12_f.htm

8. ACP, « Décisions et résolutions de la 95e session du Conseil des ministres ACP tenue à Port Vila (Vanuatu) du 10 au 15 juin 2012 », Coton (page 16 du PDF), ACP/25/006/12, version finale, 13 juin 2012

<http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/ACP25006%2012%20FR.pdf>

9. ICTSD, « Trade policy responses to food price volatility in poor net food-importing countries », par P. Konandreas, Issue Paper n° 42, juin 2012

<http://ictsd.org/i/publications/134356/>

10. South Centre, « The WTO impasse and the possible roads ahead – a development perspective », non daté

<http://www.other-news.info/2012/11/the-wto-impasse-and-the-possible-roads-ahead-a-development-perspective/>

À propos de cette mise à jour

Cette note de synthèse a été mise à jour en septembre 2013 afin de prendre en compte les développements depuis juin 2012. D'autres publications dans cette série et des ressources supplémentaires sur le commerce agricole et de la pêche ACP-UE peuvent être trouvées en ligne à <http://agritrade.cta.int/>



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

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