



Commission économique pour l'Afrique

Projet

Réunion du Groupe d'experts sur l'Afrique et l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'agriculture

Rapport de la réunion

Organisée en collaboration avec l'Union africaine (UA),
la Conférence des Nations Unies sur le commerce et
le développement (CNUCED), le Consortium pour la recherche
économique en Afrique (CREA), le Réseau du commerce et
de la recherche en Afrique australe, l'Organisation mondiale
du commerce et la Banque mondiale

avec l'appui financier
du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Addis-Abeba (Ethiopie)

7-8 avril 2003

I. Antécédents

Une réunion de Groupe d'experts sur l'Afrique et l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'agriculture, organisée par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), en collaboration avec l'Union africaine (UA), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA), le Réseau du commerce et de la recherche en Afrique australe (SATRN), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la Banque mondiale, s'est tenue les 7 et 8 avril 2003 à Addis-Abeba (Ethiopie). Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a financé la réunion, avec la CEA. Y ont participé des spécialistes du commerce venant de pays africains ainsi que des représentants d'instituts de recherche, de réseaux commerciaux, des communautés économiques régionales (CER) et du Groupe africain de l'OMC à Genève. Les représentants d'organisations collaboratrices et du Centre Nord-Sud de la Haye ont assisté à la réunion en qualité d'experts.

II. Objectif et ordre du jour de la réunion

La réunion a été convoquée pour examiner les problèmes que l'Accord de l'OMC sur l'agriculture pose à l'Afrique et plus spécialement l'état d'avancement des négociations sur l'agriculture au sein de l'OMC, les implications des «modalités de mars» pour les pays africains et les domaines faisant l'objet de négociations supplémentaires. S'agissant des modalités, la réunion a porté sur l'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation, les mesures de soutien interne, le traitement spécial et différencié, les préoccupations non commerciales dans les négociations sur l'agriculture, les barrières non tarifaires et leur impact sur le commerce des produits agricoles.

En ce qui concerne l'accès aux marchés, les débats ont essentiellement porté sur les questions en suspens concernant l'accès aux marchés en suspens, particulièrement les réductions tarifaires, l'accès aux marchés pour les exportations intéressant les pays en développement (ou «les produits stratégiques»), le traitement des barrières résiduelles (par exemple, les droits de douane saisonniers, les taux non ad-valorem, la progressivité des droits de douane), les mesures relatives aux contingents tarifaires, l'expansion des volumes et l'administration des contingents tarifaires, le traitement des préférences non réciproques pour les pays en développement, les barrières non tarifaires (par exemple, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), l'Accord sur les obstacles techniques au commerce ou autres normes et règles des pays importateurs) et le traitement spécial et différencié, notamment les Mesures spéciales de sauvegarde pour les pays en développement. Les experts se sont également penchés sur l'harmonisation des réductions tarifaires, la formule du Cycle d'Uruguay, les contingents tarifaires, notamment l'importante question de savoir si les droits de douane contingentés doivent être complètement supprimés, l'administration des contingents tarifaires compromettant la nécessité d'une telle imposition et la nécessité d'un travail technique supplémentaire et les mesures spéciales de sauvegarde; notamment la question de l'élimination de ces dispositions de l'Article 5 de l'Accord sur l'agriculture.

Les débats sur la concurrence à l'exportation ont été axés sur les subventions à l'exportation avec un accent particulier sur les modalités spécifiques, la réduction progressive des dépenses budgétaires et des engagements de quantité à partir du niveau final consolidé, les crédits à l'exportation couvrant le renforcement de la discipline, le travail technique et l'aide alimentaire, notamment les critères de cette aide, la fourniture de l'aide sous forme de subvention et l'engagement de ne pas réduire les volumes d'aide si les prix augmentent ainsi que la nécessité pour les entreprises exportatrices d'Etat de renforcer la transparence et le processus de notification. Les experts ont examiné plus spécialement les questions relatives à la formule de la réduction/élimination des subventions à l'exportation, les règles et les disciplines concernant l'appui financier à l'exportation (par exemple, les crédits à l'exportation), les règles et les disciplines concernant l'aide alimentaire, les règles et les disciplines concernant les entreprises commerciales d'Etat exportatrices, la mise en œuvre

de la Décision de Marrakech sur les pays les moins avancés (PMA) et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ainsi que d'autres mesures, pour faire face aux effets négatifs de l'élimination des subventions à l'exportation sur les pays africains.

En ce qui concerne les mesures de soutien interne, les débats ont été axés sur la catégorie verte et sur les propositions visant à la resserrer en développant les dispositions existantes ou en ajoutant de nouveaux types de programmes ou de paiements, sur la catégorie bleue et les principales préoccupations qu'elle suscite y compris son éventuelle élimination, la limitation des paiements ou les engagements de réduction ; sur la catégorie orange qui regroupe les principales questions en suspens concernant la méthode de réduction et l'objectif des engagements supplémentaires prévus dans le cadre de la Mesure globale de soutien (MGS). Les participants ont examiné plus spécialement les règles relatives aux critères de la catégorie verte, les méthodes de réduction des mesures concernant les catégories orange et bleue, les règles relatives au niveau minima et les éléments figurant dans l'Article 6.2 (traitement spécial et différencié pour les pays en développement).

S'agissant des préoccupations non commerciales, les participants ont étudié la possibilité d'incorporer des préoccupations relatives à la sécurité alimentaire, à la sûreté des produits alimentaires, à la protection de l'environnement, au développement rural et à la réduction de la pauvreté dans l'Accord sur l'agriculture. Ils ont également examiné la mesure dans laquelle Harbinson, dans son texte du 18 mars 2003 sur les modalités, avait essayé d'incorporer les propositions figurant dans «la catégorie pour le développement» qui avaient été présentées par un groupe spécial à la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha.

En ce qui concerne le traitement spécial et différencié, les discussions ont été axées sur la manière dont les dispositions du traitement spécial et différencié avaient été incorporées dans les documents sur les modalités, et sur le point de savoir si ces documents prenaient en compte les préoccupations des pays africains. Les participants ont reconnu que le traitement spécial et différencié était une question transversale touchant à l'accès aux marchés; à la concurrence à l'exportation et au soutien interne. En outre, des dispositions relatives à un traitement spécial et différencié avaient été incorporées dans l'Accord sur l'agriculture, pour rendre plus équitable le commerce des produits agricoles, par l'institution d'exemptions et/ou de périodes de transition plus longues, pour le pays en développement et en particulier les PMA.

S'agissant des barrières non tarifaires, les participants ont examiné les obstacles quantitatifs, non quantitatifs et non transparents à l'accès aux marchés, tels que les contingents d'importation, les restrictions saisonnières à l'importation, les règles d'origine et un vaste éventail de normes concernant les produits, notamment les normes sanitaires, phytosanitaires et techniques, et les mesures que les pays africains devaient adopter pour éliminer ces contraintes et faciliter l'accès aux marchés des pays développés.

La séance finale a été consacrée à la formulation de recommandations, pour les pays africains, sur les éléments clefs à prendre en compte dans l'élaboration de leurs positions et de leurs stratégies de négociation sur l'agriculture. Ces recommandations seront communiquées à la réunion de réflexion de haut niveau des négociateurs commerciaux africains, préparatoire à la Cinquième Conférence ministérielle de l'OMC et serviront également de contribution à la Conférence des ministres africains du commerce prévue en juin 2003, pour préparer la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun.

III. Synthèse des principaux exposés

Des experts venant de diverses organisations telles que la Commission économique pour l'Afrique, l'Union africaine, le Consortium pour la recherche économique en Afrique, le Groupe

africain de l'OMC à Genève, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, l'Organisation mondiale du commerce, la Banque mondiale et le Centre Nord-Sud à La Haye ont fait un certain nombre d'exposés. Cette partie du Rapport portera sur les points saillants de ces exposés, sans être exhaustive.

A. Etat d'avancement des négociations sur l'agriculture

Les différents intervenants ont informé les participants de l'état d'avancement des négociations sur l'agriculture. Pendant la majeure partie de l'année 2002, les membres de l'OMC avaient eu l'occasion de proposer et de discuter d'éventuelles modalités pour des engagements supplémentaires, y compris d'éléments liés aux règles. De nombreuses propositions avaient été faites, un travail technique important avait été effectué et les positions des différents pays s'étaient dessinées. Les débats sur les «modalités» devaient prendre fin avant le 31 mars 2003 et arrêter les paramètres de l'accord final à conclure avant le 1^{er} janvier 2005.

Le Président du Comité sur l'agriculture, l'Ambassadeur Stuart Harbinson, avait distribué, le 18 décembre 2002, une synthèse des contributions aux négociations, présentée sous la cote TN/AG/6. Ce document résumait les propositions faites et présentait les principales questions à examiner en vue de préparer les «modalités». Le Président a noté dans la synthèse de grandes divergences entre les positions des participants en ce qui concerne les aspects fondamentaux du programme de réforme, les questions techniques et l'interprétation des ambitions sous-jacentes au libellé de la Déclaration de Doha ; les différentes positions ne s'étaient guère rapprochées, particulièrement en ce qui concerne les principaux exportateurs et importateurs de produits agricoles, chaque partie étant peu disposée à faire des compromis.

Le Président a fait circuler le 17 février 2003 un premier projet de modalités présenté sous la cote TN/AG/W/1 dans lequel il essayait de trouver un équilibre entre les diverses ambitions et approches contenues dans les propositions des membres concernant la réforme. Ce document a permis d'intensifier et d'approfondir les négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture. Aussi bien les exportateurs que les importateurs de produits agricoles ont exprimé leur déception à propos du document, dont ils jugeaient les propositions soit trop ambitieuses, soit pas assez ambitieuses. La plupart des membres de l'OMC se sont toutefois déclarés disposés à examiner les questions techniques telles que l'administration des contingents tarifaires, les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire et certains aspects du traitement spécial et différencié en matière d'accès aux marchés. Par ailleurs, un certain nombre de membres de l'OMC ont estimé que certains aspects des propositions relatives au traitement spécial et différencié étaient acceptables même s'il fallait encore les perfectionner.

Le Président du Comité sur l'agriculture a examiné le premier projet de modalités avec les membres de l'OMC en séances plénières et en consultation avec les participants et les groupes de pays. Ces débats n'ont pas permis de jeter le fondement d'un compromis en vue de l'élaboration d'un deuxième projet de modalités. Un certain nombre de pays en développement et de pays parmi les moins avancés ont estimé que le premier projet de modalités était une bonne base de négociation ; certains ont même déclaré qu'en ce qui concerne la formule de réduction tarifaire, ils préféraient celle du Cycle d'Uruguay c'est-à-dire une simple réduction moyenne. S'agissant d'autres questions, la majorité était d'un avis contraire, de nombreux pays en développement insistant sur une élimination immédiate des subventions à l'exportation, sur une réduction radicale ou une suppression du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges, sur des plafonds et des règles plus rigoureuses pour le soutien n'ayant pas d'effets de distorsion.

En résumé, tout au long des négociations sur l'agriculture, les membres de l'OMC étaient divisés en deux grands groupes aux positions divergentes; d'une part, les pays exportateurs de produits

agricoles compétitifs, dont l'objectif était d'améliorer leurs possibilités d'accès aux marchés en éliminant les distorsions dans le commerce mondial des produits agricoles et, d'autre part, les pays, développés pour l'essentiel, dont l'objectif était de maintenir un secteur agricole non-compétitif en ralentissant sa libéralisation agricole. Ainsi, il semble qu'il y ait eu une incompatibilité entre les préoccupations commerciales et les préoccupations non commerciales. Le premier groupe de pays proposait des modalités permettant des réductions rapides ou l'élimination des droits et des subventions alors que le deuxième proposait de reprendre les formules de réduction adoptées au cours du Cycle des négociations d'Uruguay. Pour la majorité des pays en développement exportateurs de produits agricoles, la meilleure mesure de traitement spécial et différencié consisterait à éliminer complètement les distorsions sur les marchés agricoles mondiaux.

Le premier projet de modalités a été révisé le 18 mars 2003 et présenté sous la cote TN/AG/W/1/Rev.1, sur la base des résultats des négociations et des consultations entre les membres de l'OMC. Cependant, les amendements apportés étaient tout à fait mineurs. A ce stade, les partisans de l'approche du Cycle des négociations d'Uruguay avaient probablement décidé de ne plus prendre le projet Harbinson comme base pour des négociations supplémentaires. Ils étaient particulièrement mécontents du fait que le projet révisé ne tenait pas compte de ce qu'ils appelaient l'opinion de la majorité (75 des 145 membres de l'OMC) exprimée en février, qui était pour l'utilisation des formules de réduction tarifaire du Cycle des négociations d'Uruguay, par opposition à la formule ternaire de Harbinson. Ce projet a été néanmoins examiné le 31 mars 2003 par le Comité sur l'agriculture qui n'a pas pu parvenir à un accord sur les «modalités» d'une libéralisation plus poussée du commerce des produits agricoles.

A la date limite du 31 mars 2003, les modalités des négociations agricoles devaient être définies. Des cibles (chiffrées, notamment) devaient être fixées en ce qui concerne les objectifs de négociation et les questions liées aux règles. Elles devaient dessiner les contours de l'accord final sur l'agriculture et déterminer, par exemple, dans quelle mesure les taxes à l'importation et les subventions devaient être réduites ou éliminées et sur combien de temps. Les membres de l'OMC n'ont pas pu parvenir à un accord sur les modalités en raison de la persistance de leurs divergences sur un certain nombre de questions concernant la réforme agricole. En conséquence, le Président n'a pas pu produire un deuxième projet des modalités. En fait, le Président du Comité sur l'agriculture a fait remarquer que le fait de n'avoir pas pu respecter la date limite concernant les modalités, était très décevant pour tout le monde et que les négociateurs devraient redoubler d'efforts, non seulement dans le domaine de l'agriculture mais aussi dans d'autres domaines de négociations d'ici à la Conférence ministérielle prévue en septembre à Cancun (Mexique). Il s'est félicité que les membres de l'OMC veuillent continuer à travailler sur les modalités concernant l'agriculture et a souligné la nécessité de maintenir le dynamisme des négociations dans d'autres domaines tels que les services, la réduction des tarifs industriels, le commerce et l'environnement ou la réforme des règles de l'OMC afin que des « liens positifs » puissent être établis avec les négociations agricoles.

Le Groupe africain de l'OMC à Genève avait examiné le premier projet de modalités et formulé ses observations qui portaient essentiellement sur les produits spécifiques stratégiques à inclure dans l'Accord, les modalités de réduction des subventions à l'exportation, la limitation de la catégorie verte, l'inclusion de la notion de protection des animaux dans l'Accord ainsi que les questions concernant les pays les moins avancés (PMA) et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Il a noté que le projet révisé de mars 2003 ne tenait aucun compte des corrélations entre les trois éléments essentiels de l'Accord sur l'agriculture (à savoir l'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation et le soutien interne) et du déséquilibre flagrant des propositions concernant, d'une part, les réductions tarifaires pour les pays en développement et, d'autre part, la réforme du soutien interne et la concurrence à l'exportation. L'ambition affichée pour tous les éléments essentiels de l'Accord restait la même. Les subventions à l'exportation proposées

dans le document de Harbinson seraient maintenues pendant au moins 10 ans. En outre, parce qu'elles étaient plutôt vagues et lacunaires, les disciplines proposées concernant les crédits à l'exportation, les garanties et l'assurance à l'exportation ainsi que l'aide alimentaire, pourraient être contournées. De même, le document ne prévoyait pas de clause de paix. Le Groupe africain de l'OMC à Genève estime donc que **«l'émergence d'un accord sur les modalités dépend de la formule à appliquer pour la réduction tarifaire»**. Le Président du Comité sur l'agriculture a noté que la séance spéciale du 31 mars 2003 n'était pas parvenue à un accord sur le projet des modalités à cause des grandes divergences, entre les membres, sur les moyens de réformer l'agriculture et du fait qu'un travail technique supplémentaire devrait se poursuivre à l'OMC. Le Groupe a estimé qu'en raison de la persistance de divergences fondamentales entre certains membres qui rejetaient le projet de modalités révisé, on voyait mal ce qui serait discuté et **on courait le risque de ne parvenir à aucun accord sur les modalités à la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun**.

B. Modalités d'une réforme plus poussée du commerce des produits agricoles

Les exposés sur les modalités ont porté sur les trois éléments essentiels, à savoir l'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation et le soutien interne. Ils ont passé en revue les progrès réalisés en vue d'un accord sur les «modalités» de négociations commerciales supplémentaires sur l'agriculture. Ils ont porté sur l'accès aux marchés et plus spécialement les modalités de réductions tarifaires supplémentaires, l'administration des contingents tarifaires et les mesures spéciales de sauvegarde; la concurrence à l'exportation, et plus particulièrement des questions telles que les subventions à l'exportation, les crédits à l'exportation, les subventions agricoles et l'aide alimentaire; les progrès accomplis en vue d'un accord sur les modalités de réduction des mesures de soutien interne (plus particulièrement pour la catégorie verte, la catégorie bleue et la catégorie orange); la mesure dans laquelle les dispositions du traitement spécial et différencié pour les pays en développement sont mises en application dans l'Accord sur l'agriculture et les préoccupations non commerciales des pays en développement prises en compte dans l'Accord.

i) Accès aux marchés

S'agissant de l'accès aux marchés, les présentateurs ont noté que les propositions de Harbinson concernant les réductions tarifaires découlent de la formule du cycle d'Uruguay. Elles donnent aux pays la possibilité de choisir le niveau des tarifs pour un produit «sensible». Mais en affectant des réductions tarifaires différentes à différentes bandes tarifaires, elles parviendraient à un niveau de réductions tarifaires très supérieur à la formule du cycle des négociations d'Uruguay. En outre, pour éliminer la progressivité des droits, une condition serait fixée aux réductions tarifaires sur les produits transformés afin que le taux de réduction sur les produits transformés soit au moins 30% supérieur à celui applicable aux produits primaires associés. La CNUCED estime que l'approche ternaire de Harbinson permettrait davantage que la formule du cycle des négociations d'Uruguay de développer la production et les exportations agricoles des pays en développement. Toutefois un taux plus élevé de réductions tarifaires en régime NPF (nation la plus favorisée) pourrait signifier un plus grand degré d'effritement des tarifs préférentiels dont bénéficient actuellement les pays en développement. Il semblerait que ce soit pour cette raison qu'un certain nombre de pays africains ont soutenu la formule du cycle d'Uruguay pour les réductions tarifaires.

ii) Concurrence à l'exportation

Les présentateurs ont fait remarquer que les modalités de Harbinson préconisaient d'étaler la suppression des subventions à l'exportation sur six ans pour une série de produits et sur neuf ans pour des produits plus «sensibles». Ces délais sont apparemment trop longs pour ceux qui préconisent une suppression immédiate des subventions à l'exportation. La modalité proposée n'inclut pas non plus la

proposition du Groupe africain de hiérarchiser les produits pour lesquels supprimer des subventions à l'exportation selon l'importance des effets négatifs sur les possibilités d'exportation des pays en développement.

De nouvelles règles sont instituées pour régir les éléments assimilables à des subventions en ce qui concerne les crédits à l'exportation, les entreprises d'Etat exportatrices et l'aide alimentaire. Les clauses et conditions concernant les crédits à l'exportation (délai maxima de remboursement, taux d'intérêts minima) sont sensiblement renforcées. La disposition relative à l'aide alimentaire a pour objectif de veiller à ce que cette aide ne soit pas utilisée pour écouler des excédents ou obtenir des avantages commerciaux sur les marchés mondiaux. Toutefois, le projet de Harbinson ne fait aucune mention de l'application d'une contre mesure pour faire face aux éventuels effets négatifs de l'élimination des subventions à l'exportation sur les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

Certains présentateurs ont indiqué que même si les modalités d'Harbinson prévoyaient une suppression des subventions à l'exportation, il importait de convenir des mécanismes qui permettraient une réduction effective et progressive du volume des subventions. Les engagements basés sur les volumes des exportations et les dépenses ne se traduisent pas nécessairement en volumes plus faibles des subventions aux prix. Il en est ainsi par ce que les pays ont la latitude de prévoir des dépenses pour différents produits selon les cours du marché mondial et, partant, de porter au maximum le niveau de la subvention aux prix. Parmi les suggestions avancées pour traiter les différentes questions relatives à la concurrence à l'exportation figurent les engagements basés sur les volumes des subventions ad valorem qui, en tant que ratio entre les subventions et les prix du marché mondial, fournissent un meilleur indicateur du niveau des subventions. Cela nécessiterait que de nouvelles bases d'engagements soient calculées et convenues, car les subventions ad valorem ne sont pas indiquées. Si on donne aux différents pays la possibilité de regrouper les produits et de définir des unités de quantité, le manque de transparence empêchera de vérifier que la conformité a été respectée.

Un accord doit être conclu sur une définition uniforme, sur le regroupement des groupes de produits et sur les unités de mesure. L'accord sur les limites ad valorem devrait être complété avec des limites sur les dépenses totales de subventions, de préférence sur la base de l'utilisation effective plutôt que sur celle des engagements. Avec des engagements impératifs concernant les valeurs totales des subventions, les pays n'auraient pas la possibilité de subventionner des quantités croissantes sans réduire les taux unitaires des subventions, ce qui aurait comme avantage l'accélération de leur réduction. Ainsi, il serait inutile de prendre un engagement relatif aux volumes. Un accord doit également être conclu pour limiter les dépenses de subventions aux niveaux actuels plutôt qu'aux niveaux des engagements. Une réduction rapide et supplémentaire des subventions nécessiterait l'élimination de pratiques telles que la reconduction et la concentration des réductions en début de période.

Il est également proposé d'élaborer des accords qui prévoient des groupes de produits et des unités de quantités clairement définis, une seule période de référence et des objectifs annuels fixes. Les subventions directes ne sont pas les seuls moyens d'influencer la concurrence à l'exportation. Certaines des mesures relatives aux catégories bleue et verte, telles que les paiements directs, permettent aux producteurs des pays qui les appuient d'accroître la production à des coûts artificiellement réduits. Cela donne à ces pays des avantages déloyaux à l'exportation. Un accord doit être également élaboré sur un découplage effectif. C'est à dire l'adoption de formules pour évaluer les équivalents en subventions des politiques d'exportation et des mesures de soutien interne et apprécier ces équivalents en subventions à l'exportation par rapport aux engagements de réduction.

La proposition de Harbinson reconnaît la nécessité de combler les lacunes qui permettent aux pays de subventionner indirectement leurs exportations. Par conséquent, un accord doit être conclu sur les mécanismes qui permettent que toutes les pratiques se traduisant en subventions aux exportations soient transparentes et régies par une discipline. En ce qui concerne le crédit, la garantie et l'assurance à l'exportation : (i) un accord sur les règles régissant leur utilisation, (ii) l'adoption d'une formule pour les convertir en équivalents de subventions, (iii) l'inclusion d'estimations dans l'engagement de réduction des subventions. S'agissant des taxes et des restrictions à l'exportation : l'adoption d'un accord qui aille au-delà de l'interdiction de nouvelles prohibitions, restrictions ou taxes sur les denrées alimentaires pour également (i) supprimer les interdictions, les taxes et les restrictions existantes; (ii) étendre ces interdictions à tous les produits agricoles. Pour l'aide alimentaire, un accord en vue d'encourager les apports d'argent plutôt que l'aide alimentaire; lorsque l'aide est fournie en nature, un accord sur (i) le mécanisme pour évaluer les équivalents en subventions à l'exportation et (ii) inclure ceux-ci dans les engagements de réduction des subventions. En ce qui concerne l'écoulement des stocks publics : un accord sur les règles régissant la pratique et sur (i) un mécanisme pour évaluer les équivalents en subventions à l'exportation et (ii) évaluer ceux-ci par rapport aux engagements de réduction.

S'agissant des pratiques des entreprises commerciales d'Etat et des offices de commercialisation, il a été proposé de conclure un accord sur (i) l'application des mêmes règles aux entreprises commerciales d'Etat et aux offices de commercialisation qu'aux entreprises privées, (ii) les règles de transparence et de notification pour ces pratiques ; (iii) une définition claire des subventions financées par les consommateurs et (iv) des règles pour régir ce type de subvention.

iii) Soutien interne

Les modalités de Harbinson proposent une réduction de 60% du niveau de la mesure globale de soutien finale (MGS) dans cinq ans et une réduction de la limite de minimis à 2,5% applicable aux pays développés. Même si le taux de réduction de 60% peut paraître ambitieux, l'impact réel sur le niveau des MGS pourrait être beaucoup plus faible, étant donné que le niveau de MGS « notifié » a été en moyenne inférieur aux deux tiers du « niveau consolidé ». En d'autres termes, cela ne changerait rien aux niveaux du soutien interne dans les pays développés.

En ce qui concerne la catégorie bleue, le projet de Harbinson suggère soit de la réduire de 50% par rapport au niveau final consolidé, soit de la transférer aux engagements de MGS. L'amendement de la catégorie verte est la partie la plus longue et la plus détaillée du projet de Harbinson sur les engagements de soutien interne. Certains présentateurs ont fait observer que le renforcement de la catégorie verte peut être à double tranchant. D'une part, si les critères deviennent trop stricts, cela dissuaderait les principaux utilisateurs du soutien interne qui sont essentiellement des pays développés, d'accepter une forte réduction des MGS ; d'autre part, le maintien des critères actuels de la catégorie verte exacerberait leur tendance à compenser la réduction de MGS en augmentant la distorsion des échanges. Le projet essayait d'établir un équilibre en renforçant les règles concernant certaines des mesures et en appliquant de nouvelles mesures relatives à la catégorie verte.

S'agissant de la catégorie verte, les présentateurs ont noté que les paiements des catégories verte et bleue augmentent la production car ils ont eux-mêmes plusieurs effets qui favorisent l'augmentation de la production, ils sont utilisés pour renoncer aux contrôles existants de la production ou pour éviter de nouveaux contrôles de la production que les pays développés seraient obligés d'instituer pour réduire les subventions à l'exportation. Dans les deux cas, les paiements des catégories verte et bleue entraînent un dumping déguisé dans la mesure où ils permettent aux pays développés d'exporter d'importants volumes de produits agricoles à des coûts inférieurs à leurs propres coûts de production.

Un présentateur a estimé que pour réduire le recours aux paiements directs, qui constitue un dumping déguisé, un certain nombre d'options pourraient être envisagées. Premièrement, les pays développés devraient être obligés, chaque année, d'indiquer leurs coûts de production sur la base de méthodes statistiques convenues et de déclarer leurs exportations effectuées à des coûts inférieurs à ce coût de production. Deuxièmement, les pays en développement doivent être autorisés à imposer des taxes antidumping aux importations des pays qui exportent à des coûts inférieurs à leurs propres coûts de production. Troisièmement, lorsque les pays payent des primes directement liées aux produits qui sont exportés à des coûts inférieurs au coût de production, la part des paiements qui correspond à celle des exportations dans la production totale doit être considérée comme une subvention à l'exportation.

Sur une période plus longue, une autre option peut être importante pour la réduction du dumping des produits agricoles par les pays développés. Les méthodes actuelles de définition et de restriction des formes de soutien entraînant des distorsions des échanges n'est pas très judicieuse. Les pays développés trouveront toujours de nouvelles échappatoires et exonérations pour soutenir leurs exportations. Les contrôles directs des volumes des échanges sont beaucoup plus efficaces. A cet effet, un contingent d'importation minimum et un contingent d'exportation maximum pourraient être imposés aux pays développés. Pour augmenter la souplesse, le contingent peut être négocié entre les pays. Ces contingents ne sont ajustés que lorsque le prix du marché mondial dépasse certains niveaux minimums. Il s'agit d'un simple moyen de maintenir les prix du marché mondial dans une fourchette et de contrôler le dumping sans avoir besoin d'arrangements compliqués.

iv) Traitement spécial et différencié

Les pays en développement avaient des opinions mitigées en ce qui concerne l'application du traitement spécial et différencié qui leur est réservé dans les modalités de Harbinson. D'une part, les modalités de Harbinson adoptent la même approche que le cycle d'Uruguay et permettent une moindre réduction des engagements (un tiers de moins que le taux de réduction applicable aux pays développés) et une période de mise en œuvre plus longue (10 ans au lieu de 5 ou 6 pour les pays développés). Cependant, les nouvelles approches proposées par les pays en développement, par exemple les engagements de réductions décalés pour les pays en développement (leur permettant de réduire les tarifs seulement après que les pays développés auront réduit ou éliminé leurs subventions à l'exportation et leur soutien interne) n'ont pas été incorporées.

D'autre part, le projet introduit de nouveaux éléments renforcés dans les dispositions existantes du traitement spécial et différencié. Le plus remarquable a été l'introduction de « produits stratégiques » et d'une mesure spéciale de sauvegarde pour les pays en développement en vue de maintenir un certain niveau de protection des tarifs pour des produits importants pour la sécurité alimentaire, le développement rural et la sécurité des moyens d'existence. Le projet examine également diverses préoccupations non commerciales des pays en développement en élargissant la liste des mesures de soutien interne qui sont exonérées des engagements de réductions des pays en développement. Les modalités de Harbinson proposaient également d'éventuelles mesures pour faire face à l'effritement des préférences non commerciales réciproques et des « formes supplémentaires de souplesse » pour certains groupements de pays tels que les petits pays insulaires en développement, les pays en développement vulnérables et les économies en transition. Elles omettaient toutefois de définir le mécanisme effectif pour l'application des dispositions du traitement spécial et différencié, préoccupation qui a été constamment exprimée par les pays en développement.

IV. Résumé des débats

A l'issue des débats concernant l'état des négociations sur l'Accord sur l'agriculture, les participants ont examiné les modalités proposées par Harbinson, et tout particulièrement leurs trois éléments essentiels, à savoir, l'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation et le soutien interne. S'agissant de l'accès aux marchés, ils ont examiné les tarifs, l'administration des tarifs, les contingents tarifaires, les mesures spéciales de sauvegarde et les questions liées à la détermination des « produits stratégiques ». Ils ont souligné la nécessité, pour les membres de l'OMC, de définir les "produits stratégiques" et de parvenir à un accord sur les « mesures spéciales de sauvegarde » pour les pays en développement. Ils ont également souligné que le document sur les modalités devait établir un équilibre entre les exportateurs et les importateurs de produits agricoles. Ils ont en outre mis l'accent sur la nécessité de régler le problème des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits au cours des négociations agricoles en cours afin de rendre plus équitable le commerce des produits agricoles. Il a été vivement recommandé que les crêtes tarifaires et la progressivité des droits appliquées par les pays développés soient réduites. Les participants ont soutenu qu'il faudrait mettre en place, dans le cadre de la réforme de l'agriculture, une sorte de mécanisme international de compensation pour atténuer les effets négatifs de la libéralisation sur les pays en développement.

Les participants ont également estimé qu'il fallait étudier plus avant les mesures spéciales de sauvegarde pour fournir l'information de base nécessaire aux pays africains et leur permettre de présenter des propositions concrètes sur ces questions. Les pays africains ont été encouragés à diversifier leurs économies et à ajouter de la valeur à leurs produits primaires. Les PMA africains doivent être exemptés de tous les engagements. Les participants se sont déclarés préoccupés de constater que les mécanismes préférentiels s'effritaient et ont souligné la nécessité d'examiner chaque produit.

En ce qui concerne la concurrence à l'exportation, les participants ont examiné les propositions de Harbinson concernant la réduction progressive des subventions à l'exportation, les questions liées aux crédits et aux garanties à l'exportation, l'aide alimentaire et les entreprises commerciales d'Etat. Ils ont estimé qu'il fallait réduire et/ou éliminer d'urgence les subventions à l'exportation. Il était nécessaire d'examiner plus en détail les relations critiques entre les subventions à l'exportation, le commerce mondial et la croissance économique et son impact sur les pays africains. Les participants ont également débattu de l'impact des pays développés qui vendent leurs produits agricoles au-dessous des coûts de production sous forme de « dumping déguisé ». Ils ont estimé qu'il faudrait identifier des modalités d'identification de méthodologies de « développement déguisé », par les pays en développement.

Pour ce qui est des modalités de Harbinson relatives au « soutien interne », les participants ont estimé qu'il fallait établir un lien bien défini entre le soutien au prix, les coûts de production, les paiements internes et leurs implications pour la concurrence à laquelle sont confrontées les exportations africaines. Les propositions de Harbinson ont provoqué un mécontentement considérable dans la mesure où elles comportaient peu d'éléments permettant d'éviter l'utilisation du soutien de la catégorie verte pour un dumping déguisé. Les pays africains devaient donc formuler leurs propres exigences et, plus spécialement, imposer aux pays développés d'indiquer leurs coûts de production sur la base de méthodes statistiques convenues et de déclarer les exportations effectuées au-dessous du coût de production (dumping déguisé); les pays en développement devaient être autorisés à imposer des taxes antidumping aux importations provenant de pays qui exportent au-dessous de leurs propres coûts de production; les pays en développement stipulent que lorsque des pays payent des primes directes relatives aux produits exportés au-dessous du coût de production, la part de paiements qui correspond à celle des exportations dans la production totale doit être considérée comme une subvention à l'exportation; réaménager la méthode actuelle de définition et de restriction des formes

de soutien entraînant une distorsion des échanges, sachant que les pays développés trouveront toujours des échappatoires et des exemptions pour soutenir leurs exportations et que, par conséquent, le contrôle direct des volumes des échanges est beaucoup plus efficace ; cela nécessite l'imposition d'un contingent d'importation minimum et d'un contingent d'exportation maximum aux pays développés.

La définition des orientations futures des mesures de soutien interne nécessite l'examen approfondi d'un certain nombre de questions, notamment la possibilité de changer le soutien interne pour instituer une catégorie générale de subventions; de réduire le nombre de catégories à deux, une pour les mesures ayant des effets de distorsion des échanges et une autre pour les effets non commerciaux de distorsion; de resserrer les dispositions relatives à la catégorie verte; de vérifier si les paiements au titre de la catégorie bleue sont limités ou soumis aux engagements de réductions; de prendre des décisions sur la méthode et l'objectif des réductions pour des engagements supplémentaires de MGS. Il faudra également analyser plus en détail les opinions de l'Union européenne, des Etats-Unis d'Amérique et du Groupe africain sur les propositions récentes de l'OMC concernant les modalités.

En ce qui concerne les préoccupations non commerciales, les débats ont été axés sur la mesure dans laquelle les modalités de Harbinson avaient incorporé ces préoccupations et plus particulièrement, la sécurité alimentaire, l'innocuité des produits alimentaires, la protection de l'environnement, le développement rural, la réduction de la pauvreté, dans l'Accord sur l'agriculture. Les participants ont également examiné la mesure dans laquelle les propositions contenues dans la « Catégorie du développement » proposée par un groupe compétent à Doha, avaient été incorporées dans les modalités de Harbinson. Ils ont souligné que la disposition du traitement spécial et différencié devait être considérée comme une question de nature transversale de l'Accord sur l'agriculture.

V. Recommandations et conclusions

A. Recommandations générales

- Le niveau d'ambition relative à la libéralisation doit être le même pour les trois éléments essentiels, à savoir l'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation et le soutien interne;
- Les liens entre les trois éléments essentiels doivent être pris en compte dans les négociations.

B. Accès aux marchés

- Il est nécessaire de mettre l'accent sur l'action stratégique;
- Les pays développés doivent réduire les crêtes tarifaires et la progressivité des droits;
- Des contingents tarifaires simplifiés et plus transparents doivent être institués;
- L'engagement de réduire les taux consolidés et d'adopter des mesures spéciales de sauvegarde doit être pris;
- La formule à appliquer pour les réductions tarifaires doit être examinée de manière critique;

- Les droits de douane sont les principales sources de revenu des pays africains;
- Il est nécessaire d'harmoniser les produits sur les tarifs des produits primaires et transformés;
- Il est nécessaire d'analyser plus avant les implications des diverses formules proposées;
- Etant donné que les préférences sont entrain de s'effriter, des mécanismes de compensation doivent être mis en place et appuyés par une assistance technique visant à permettre aux pays africains permettre de diversifier leurs économies;
- Les PMA doivent être totalement exemptés des engagements de réduction et bénéficier de la franchise consolidée et de l'accès libre aux marchés.

C. Concurrence à l'exportation

- Il est indispensable que les pays développés indiquent chaque année les différences entre le coût de production et le prix à l'exportation de leurs marchandises pour vérifier le volume de la subvention interne;
- Les pays en développement doivent avoir le droit d'appliquer des mesures antidumping aux pays développés qui exportent au-dessous du coût de production;
- Les catégories verte et bleue doivent être réduites pour diminuer les distorsions;
- Les paiements directs équivalents à un dumping doivent être réduits;
- Les pays en développement doivent être persuadés de sensibiliser leurs agriculteurs à la nécessité de réduire les subventions agricoles internes;
- Il est nécessaire d'imposer un contingent d'exportation minimum et un contingent d'importation maximum aux pays développés.

D. Mesures de soutien interne

- Il ne faut garder que deux catégories pour l'agriculture, à savoir la catégorie des mesures qui ont des effets de distorsions des échanges et la catégorie des mesures qui ont des effets de distorsion autres;
- Les pays développés doivent réduire la catégorie orange de 60%;
- La catégorie verte doit être limitée et renforcée.

E. Questions non commerciales et autres

- Les pays en développement doivent avoir le droit d'imposer des tarifs sur les produits agricoles ayant de l'importance pour leurs économies, spécialement en ce qui concerne le développement rural et l'emploi;
- Il doit y avoir des taxes à l'importation pour développer l'agriculture et les agro-industries en Afrique;
- Il faut examiner l'impact des barrières non commerciales sur l'accès aux marchés pour les produits africains;
- Le document de Harbinson ne traite que partiellement des préoccupations non commerciales et connexes afférentes et cela doit être bien reconnu;
- Une assistance technique doit être fournie aux pays en développement pour leur permettre de faire face aux barrières non commerciales;
- Les négociations engagées par les pays africains doivent être replacées dans le contexte de l'intégration régionale et appuyées par le commerce intra africain, la concurrence et les niveaux de productivité dans la région.

F. Renforcement des capacités en Afrique pour le règlement des questions concernant le commerce et l'OMC

- Les participants ont souligné la nécessité d'instaurer un dialogue national sur les questions relatives au commerce et à l'OMC;
- La nécessité d'élaborer des programmes pour les entrepreneurs du secteur privé afin de leur permettre de participer efficacement au commerce régional et international a été soulignée;
- L'accent a été mis sur l'importance du renforcement des capacités de négociation aux niveaux national et sous-régional;
- La nécessité de recherches de base pour appuyer les négociateurs commerciaux africains a été réaffirmée;
- Les participants ont également souligné qu'il fallait que l'assistance technique aux pays en développement concernant le commerce provienne de diverses sources;
- La nécessité d'élaborer un «manuel de référence» à l'intention des experts africains des négociations commerciales a été reconnue.