

Onzième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (Buenos Aires, décembre 2017) dans le contexte de l'Agenda 2063 et de la Zone de libre-échange continentale

La présente note d'orientation est publiée par le Centre africain pour les politiques commerciales de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et fournit des informations contextuelles sur les questions clés qui devraient être abordées à la onzième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Elle s'inspire d'une série de documents d'analyse élaborés par le Centre africain pour les politiques commerciales, en collaboration avec Centre Sud. Les documents complets sont disponibles sur demande.

1. Introduction

À l'approche de la onzième Conférence ministérielle de l'OMC, qui se tiendra à Buenos Aires en décembre 2017, l'Afrique fait face à des défis majeurs. Certains membres de l'OMC plaident en faveur de décisions qui, si elles sont prises, pourraient affaiblir les aspirations de l'Agenda 2063 relatives à la transformation du continent et au marché régional que les négociations sur la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) visent à mettre en place.

Le cycle de négociations de Doha pour le développement a été lancé en 2001. L'un de ses principaux objectifs consistait à rectifier des inégalités dans les accords de l'OMC, en particulier dans le domaine du commerce agricole. Malgré ces années de négociations, une fois que les États-Unis ont adopté une nouvelle loi agricole en 2014, le pays n'était plus intéressé par la poursuite des négociations sur l'agriculture sur la base des termes de négociations précédents. Depuis lors, les États-Unis veulent mettre un terme au cycle de Doha et entamer des négociations sur de nouvelles questions. Les pays en développement ont rejeté cette suggestion et demandé la conclusion du cycle de Doha.

Techniquement, le cycle de Doha est toujours en cours. La Déclaration ministérielle de Nairobi [WT. MIN(15)/DEC] reconnaît que de nombreux membres ont réaffirmé le cycle de Doha, ainsi que leur engagement à le conclure, alors que d'autres membres ne l'ont pas réaffirmé. Elle souligne également que les membres ont des vues différentes sur la manière d'aborder les négociations. Un engagement a été pris de faire avancer les négociations sur les questions de Doha encore en suspens.

Des différences similaires existent au sujet des questions nouvelles. Les ministres réunis à Nairobi déclarent au paragraphe 34 la Déclaration ministérielle de Nairobi : « Nous sommes d'accord pour dire que nos représentants devraient accorder la priorité aux travaux qui n'ont pas encore abouti à des résultats, mais certains souhaitent identifier et examiner d'autres questions à négocier ; d'autres pas. Toute décision de lancer des négociations au niveau multilatéral sur ces questions devrait être convenue par la totalité des membres. » [Déclaration ministérielle de Nairobi, par. 34, WT/MIN(15)/DEC].

Depuis la Conférence ministérielle de Nairobi de 2015, l'accent a été mis sur le commerce en ligne

(une question nouvelle¹) et, tout récemment, sur la facilitation des investissements (une autre question nouvelle). L'agriculture et d'autres questions du cycle de Doha ont vu leur importance réduite.

La section II de la présente note d'orientation contient les questions clés découlant de l'évolution du commerce numérique ; la section III aborde le contexte et les effets sur l'Afrique des discussions actuelles sur les questions nouvelles ; la section IV décrit l'évolution et les conséquences des questions restantes du cycle de Doha ; la section V présente des recommandations sur des questions de procédure pour la onzième Conférence ministérielle ; et la section VI donne des conclusions et propose des sujets de discussion.

2. Caractéristiques de l'économie numérique et conséquences sur le commerce africain

L'économie numérique émerge à un rythme rapide. En elle-même, elle pose déjà un défi majeur aux économies africaines. Les matières premières du futur sont les données et l'Afrique va avoir besoin d'une industrialisation numérique et d'une stratégie commerciale. Cependant, avant même que cela puisse advenir, les pays où les grandes entreprises numériques et technologiques sont installées² ont proposé de mettre en place de nouvelles règles commerciales. Il a été suggéré que ces règles pourraient être bénéfiques aux pays en développement, notamment en les aidant à renforcer leurs capacités de commerce en ligne et à propulser leurs microentreprises, ainsi que leurs petites et moyennes entreprises, sur les marchés mondiaux.

Cependant, une distinction doit être faite entre le commerce en ligne et les nouvelles règles sur le commerce en ligne proposées à l'OMC. Ces dernières

1 Comme nous le verrons plus loin, un programme de travail de 1998 sur le commerce en ligne demande des discussions et non des négociations.

2 Un des acronymes utilisés pour faire référence aux géants de l'information est GAFAA (Google, Amazon, Facebook, Apple, Alibaba). Voir <http://distributionmarketingblog.accenture.com/applying-gafaa-banking-approach-to-all-financial-services-institutions> (en anglais).

incluent, par exemple, la libre circulation des données, l'absence d'exigence de localisation des données et la non-divulgaration du code source. Face à l'opposition de certains en 2016, les défenseurs de ces règles proposent désormais une version étape par étape, a priori plus légère, commençant avec des possibilités de règles sur les signatures et l'authentification électroniques et sur la facilitation du paiement en ligne, entre autres. Ces règles sont couplées à d'autres propositions en matière de réglementation intérieure ou de facilitation du commerce des services et de facilitation des investissements.

Combinées, ces règles empêcheraient les pays africains de mettre en place des lois de régulation des données et pèseraient fortement sur leur capacité à mettre en œuvre leurs propres plans d'industrialisation numérique.

La « donnification » actuelle de tous les aspects de nos vies a transformé les données en nouvelles matières premières de grande valeur. Les entités capables d'analyser les données peuvent monopoliser le marché (par exemple, au moyen de publicités ciblées) et obtenir des renseignements sur un consommateur ou une société. Cela peut survenir dans une myriade de domaines (logistique, agriculture, santé, éducation, utilisation d'énergie et comportement humain). Tandis que la donnification de tous les aspects de la vie devient la norme, les implications en matière de gouvernance, de politique et même de sécurité découlant de questions de propriété et de conservation des données sont énormes.

En outre, l'industrialisation, dans cette nouvelle ère, nécessitera de repenser les industries africaines et la stratégie en matière de données en Afrique. Il sera essentiel de déterminer quel type de stratégie régionale peut être mise en place pour le traitement et la valorisation des données africaines. Les industries se numérisent et semblent fusionner avec l'intelligence artificielle. Les frontières entre fabrication et technologie s'effacent³ et les biens intelligents deviennent des services. Plutôt qu'un produit physique devant être vendu, ils deviennent

3 Deloitte University Press, 2015, *The Future of Manufacturing: Making Things in a Changing World*, 22 avril 2017, voir https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/za/Documents/manufacturing/ZA_Future_of_Manufacturing_2015.pdf (en anglais).

un service fourni aux clients sur la base du flux numérique créé par le produit intelligent⁴.

On constate une transition marquée des services fournis par le biais d'une présence commerciale, comme les banques étrangères établissant des succursales (mode 3, présence commerciale) vers une fourniture de services transfrontalière (mode 1, commerce transfrontières), par exemple par le biais des plateformes financières en ligne. Cette transition a également lieu dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services professionnels, entre autres.

L'économie numérique se caractérise par son extrême concentration. Les cinq plus grandes compagnies au monde (en termes de capitalisation boursière) sont toutes des entreprises de technologie : Apple, Alphabet (société mère de Google), Amazon, Facebook et Microsoft⁵. Cette situation favorise les pratiques anticoncurrentielles, comme l'établissement de prix abusifs (être déficitaire pour gagner des parts de marché) et le rachat d'entreprises à succès. Ces pratiques peuvent aisément miner les tentatives des pays en développement d'être concurrentiels et de mettre en place des plateformes nationales équivalentes.

L'automatisation, et en conséquence, la relocalisation, est une autre caractéristique de l'économie numérique. Par exemple, Adidas a relocalisé une partie de sa production en Allemagne après avoir découvert qu'il est moins cher de produire des chaussures avec des robots et des imprimantes 3D qu'avec la main-d'œuvre asiatique⁶. Les grandes entreprises du vêtement ont un raisonnement similaire. Cette tendance a des répercussions sur la politique industrielle dans les pays en développement, notamment en Afrique. Un rapport de l'Oxford Martin School prédit que l'automatisation aura des conséquences plus graves sur les pays

en développement en raison de la faiblesse des revenus et des filets de sécurité par rapport aux pays développés. La perspective de l'augmentation des possibilités d'emploi grâce à l'industrialisation pourrait être plus difficile à concrétiser que prévu. Selon le rapport, les pays en développement devront chercher de nouveaux modèles de développement plutôt que de poursuivre un modèle fondé sur la croissance du secteur manufacturier pour l'exportation. Les services ont été présentés comme une option, mais de nombreux services de faible niveau deviennent tout aussi automatisables⁷.

Une stratégie numérique africaine devrait inclure certains éléments pour renforcer les capacités nationales et régionales en matière de données, par exemple traiter et tirer parti des données nationales et régionales. Cette stratégie pourrait inclure la création de centres de données stockant et traitant les données régionales (au moins dans certains secteurs) pour soutenir ce secteur. Parmi les exemples de réussites, on compte la Chine, mais également l'Irlande et la Suède, où les centres de données sont devenus des plateformes importantes pour l'industrie du logiciel, le secteur des jeux vidéo, les secteurs liés à Internet et l'industrie des données⁸.

Une version numérique de l'accord de Zone libre-échange continentale pourrait être utilisée pour créer un marché numérique régional. L'accord prévoit un ensemble de tarifs douaniers mis en place pour permettre aux fournisseurs nationaux de pénétrer le marché régional, ce qui vaut également pour le marché numérique africain. Une protection pour les fournisseurs nationaux est nécessaire, au moins dans certains domaines spécifiques. Plusieurs pays ont reconnu les données et la localisation des données comme stratégie économique nationale⁹. Pour commencer, un marché numérique national ou régional peut être soutenu par la passation de marchés publics en ligne auprès des marchés nationaux.

4 Ibid.

5 Jonathan Taplin, Is It Time to Break Up Google?, The New York Times, 22 avril 2017, voir https://www.nytimes.com/2017/04/22/opinion/sunday/is-it-time-to-break-up-google.html?_r=0 (en anglais).

6 The Economist, Adidas's high-tech factory brings production back to Germany: Making trainers with robots and 3D printers, 14 janvier 2017, voir <http://www.economist.com/news/business/21714394-making-trainers-robots-and-3d-printers-adidass-high-tech-factory-brings-production-back> (en anglais).

7 Oxford Martin School et Citi, Technology at Work v2.0: The Future is Not What It Used to Be voir http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/Citi_GPS_Technology_Work_2.pdf (en anglais).

8 Shamel Azmeh, et Christopher Foster, 2016 The TPP and the digital trade agenda: Digital industrial policy and Silicon Valley's influence on new trade agreements, Working Paper Series, No. 16-175 (Londres, London School of Economics) (en anglais).

9 Oxford Martin School et Citi, op. cit., p. 5.

Il pourrait être envisagé d'imposer des conditions aux investisseurs. Les stratégies pour créer des économies numériques ont inclus des partenariats à l'étranger avec des entreprises locales. Si des entreprises numériques veulent avoir accès au marché intérieur, les gouvernements peuvent les y autoriser, mais en imposant des partenariats avec les entreprises locales. Les exigences de transfert de technologie par les fournisseurs étrangers et la création de centres de recherche et de développement ont également été utilisées. Cela inclut la divulgation du code source, qui peut aider les industries nationales à faire de l'ingénierie inverse (comme la Chine l'a fait)¹⁰.

3. Nouvelles questions et enjeux pour l'Afrique à la onzième Conférence ministérielle

Les propositions concernant le commerce en ligne, la réglementation nationale dans le secteur des services et la facilitation des investissements ont des implications profondes, pour les raisons ci-après :

- Ces propositions concernent la réglementation des routes commerciales de demain. Étant donné qu'une grande partie des biens manufacturés sera également commercialisée sous forme de services, la « réglementation nationale des services » peut être considérée comme la réglementation des biens et des services ;
- La capacité des gouvernements à mettre en place une réglementation est limitée par ces règles. Cette limitation est délibérée, car, à l'inverse du commerce de biens physiques où les tarifs douaniers limitent l'accès au marché, dans un monde numérique sans aucun tarif douanier (pour l'instant), les réglementations gouvernementales sont les gardiens du marché.

Aujourd'hui, les données sont, de fait, déjà en train de circuler, ce qui veut dire que le commerce peut également se développer. Certains gouvernements ont adopté des réglementations sur la localisation des données, mais dans l'ensemble, les marchés

numériques sont ouverts. Les règles sur le commerce électronique et sur la réglementation nationale visent à empêcher les pays de réglementer la localisation des données à l'avenir. Elles visent également à garantir que les pays ne puissent pas bloquer l'accès à leurs marchés en imposant l'utilisation de certaines technologies, méthodes d'authentification ou normes techniques spécifiques.

Les règles sur la facilitation des investissements visent à garantir que l'accès aux données soit aisé si les pays mettent en place des règles de localisation spécifiques, ou plus simplement si les fournisseurs doivent être situés à l'étranger pour fournir un service numérique.

A. Questions clés sur le commerce en ligne

Des tentatives visent à convertir le mandat actuel de l'OMC sur le commerce en ligne, qui consiste en des discussions sur le sujet dans le cadre des règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et de l'Accord général sur le commerce des services, en un mandat pour négocier de nouvelles règles. Les partisans de ce changement, ayant rencontré une forte opposition de la part de l'Afrique et d'autres pays en développement en 2016, ont réajusté leur argumentation et parlent maintenant de facilitation du commerce en ligne.

Les propositions sont problématiques, étant donné qu'elles impliquent l'ouverture des marchés aux plateformes et fournisseurs de services financiers (la florissante « fintech », ou technologie financière) et, par conséquent, à la libre circulation des données dans des secteurs spécifiques et à la neutralité technologique pour les signatures électroniques et les méthodes d'authentification dans le but de permettre aux grandes entreprises numériques d'accéder aux marchés.

Les dispositions sur le commerce en ligne de l'Accord de partenariat économique transpacifique et de l'Accord sur le commerce des services, ainsi que celles reproduites dans les propositions des États-Unis, de l'Union européenne et du Japon à l'OMC, donnent des indications sur la prochaine étape des discussions¹¹. Ces dispositions incluent, entre autres,

10 Ibid.

11 Voir Programme de travail sur le commerce électronique, note informelle présentée par les États-Unis, 2016,

la libre circulation des données, l'absence de règles sur la localisation des données, la non-divulgaration du code source¹² (aucune règle sur le transfert de technologie, proposition des États-Unis), et la protection de la concurrence entre réseaux et des télécommunications.

Les règles recherchées seraient très différentes de celles proposées s'il s'agissait de règles permettant à l'Afrique de se préparer au commerce en ligne. Des règles allant dans ce sens pourraient inclure des règles obligeant le transfert de technologie ; des règles obligeant la divulgation du code source pour raisons de sécurité et pour le transfert de technologie, ce qui encourage le développement des fournisseurs nationaux ; des règles encourageant la localisation des données pour le renforcement des capacités nationales ; et des règles engageant une assistance financière pour le développement technologique et les infrastructures afin de combler la fracture numérique et de faciliter le commerce en ligne¹³.

B. Questions clés de la réglementation nationale dans le secteur des services

Plusieurs pays développés (notamment l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et des États membres de l'Union européenne) ont proposé d'adopter un ensemble de règles sur la réglementation nationale des services lors de la onzième Conférence ministérielle. Ces règles s'appliqueraient « aux mesures des Membres en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de licences, les prescriptions et procédures en matière de qualifications et les normes techniques qui affectent le commerce des services là où des engagements spécifiques sont

document JOB/GC/94, Programme de travail sur le commerce électronique, la politique commerciale, l'OMC et l'économie numérique, 2017, document JOB/GC/116, et Programme de travail sur le commerce électronique, note informelle présentée par le Japon pour les discussions sur le commerce électronique et le commerce numérique, 2016, document JOB/GC/100, voir <https://docs.wto.org>.

12 Le code source désigne l'ensemble des instructions faisant tourner un logiciel.

13 Certains diraient que l'OMC n'est pas une banque de développement et que, par conséquent, elle ne peut pas participer à des projets d'infrastructure. Cet argument est discutable : il n'existe aucune règle disposant que le renforcement des capacités dans le domaine du commerce ne peut pas inclure les infrastructures. Quoi qu'il en soit, les autres domaines font partie intégrante du mandat de l'OMC.

contractés¹⁴. ». Ces disciplines doivent s'appliquer à tous les niveaux de gouvernement (central, régional et local).

Les propositions incluent, entre autres, les éléments clés ci-après :

- La mesure sur les licences et les prescriptions, procédures et normes techniques en matière de qualifications doit être objective et transparente ;
- Le régulateur doit agir de manière indépendante ;
- Les normes techniques doivent être élaborées selon des processus ouverts et transparents ;
- Des prescriptions très détaillées en matière de transparence (c'est-à-dire tous les aspects des licences, des prescriptions et procédures en matière de qualifications et des normes techniques), doivent être publiées, avec les échéances de traitement, les frais, et les procédures pour le suivi de conformité ;
- Les droits ou redevances doivent être raisonnables et transparents, et ne peuvent pas restreindre la fourniture de services ;
- Les remarques préalables doivent être autorisées (notamment en permettant aux acteurs de l'industrie de commenter les réglementations élaborées au niveau national). La documentation sur le sujet conclut systématiquement que ce processus mène à une emprise réglementaire des groupes d'intérêt¹⁵. Cette emprise réglementaire pourrait bénéficier aux concurrents étrangers ayant des ressources importantes plutôt qu'aux fournisseurs ou aux consommateurs nationaux.

Les pays en développement peuvent facilement faire l'objet de contestations sur la base de ces disciplines lors de la mise en œuvre des mesures visant à appuyer le développement des industries nationales. Il est évident que les prescriptions de licences et les normes techniques sont très étendues et que les mêmes objectifs poursuivis par les grandes puissances

14 JOB/SERV/239/Rev.1, 31 octobre 2016, Australie et autres, Domestic Regulation – Administration of Measures.

15 Lim A H et De Meester B, 2014, WTO Domestic Regulation and Services Trade, Organisation mondiale du commerce, pp. 5-6 (en anglais).

économiques dans le domaine du commerce en ligne (libre circulation des données, aucune exigence de localisation, non-divulgateur du code source) peuvent également être atteints par ce biais.

Un pays peut être déstabilisé lorsque, par exemple, des régulateurs mettent en place des exigences de localisation des données dans des secteurs spécifiques (santé, services financiers, transport, énergie) pour donner un avantage au secteur national de traitement des données, ou lorsque des formes supplémentaires de réglementation sont nécessaires pour des raisons de sécurité des données, de vie privée ou autres. Une réglementation kényane imposant aux opérateurs de paiement mobile des précautions et des mesures supplémentaires concernant les données financières produites par les appareils mobiles dans le but de répondre aux exigences de lutte contre le blanchiment d'argent a déjà été accusée de ne pas agir de manière indépendante et de favoriser les fournisseurs de services nationaux¹⁶. Les pays peuvent également être remis en question lorsque les régulateurs ne permettent pas la prestation transfrontalière d'un service et que les normes techniques spécifient que le service doit être fourni par le biais d'une présence commerciale, dont les licences sont octroyées aux banques, aux compagnies d'assurance, aux organismes de formation, aux architectes, aux avocats et aux docteurs uniquement s'ils sont situés dans le pays (par exemple afin d'être en mesure de faire appliquer des normes ou pour des raisons fiscales).

La subvention croisée par le biais de frais serait également susceptible d'être contestée. Par exemple, au niveau local en Afrique du Sud, les frais d'un projet de développement peuvent parfois couvrir les coûts d'infrastructure (égouts, électricité, approvisionnement en eau, etc¹⁷.)

Lorsque le processus d'élaboration des normes techniques ne prévoit pas des remarques ou une publication préalable, cela peut être vu comme un processus non transparent ou fermé.

Des contestations peuvent également survenir lorsque la législation ne définit pas exhaustivement la

liste des critères, laissant ainsi place à l'appréciation du régulateur¹⁸.

C. Facilitation du commerce des services

L'Inde a pesé sur les discussions concernant la réglementation nationale des services avec sa version étendue appelée Facilitation du commerce des services. Malgré certaines différences, à la fois en termes d'étendue et de portée, elle va plus loin que la réglementation nationale. Les éléments de facilitation du commerce des services suivants sont au centre des intérêts de l'Inde : le mode 4 (mouvement temporaire de personnes physiques, par exemple visa H1B aux États-Unis) et le relâchement des lois sur la protection des données personnelles de l'Union européenne (article 7 de la Facilitation du commerce des services). Ces deux éléments sont des demandes très peu réalistes dans le contexte actuel.

Il n'y a aucun mandat pour de nombreux éléments de la Facilitation du commerce des services, ce qui est problématique pour les pays en développement et l'Afrique étant donné qu'ils minent leurs efforts visant à ce que le Programme de Doha pour le développement et les autres mandats (par exemple le programme de travail sur le commerce en ligne) soient respectés.

La proposition exige la libre circulation des données en mode 1 (commerce transfrontières) dans les secteurs où les membres ont libéralisé leurs calendriers sur l'Accord général sur le commerce des services. Le mode 1 est le mode du futur. Cette disposition a le potentiel de miner le développement des marchés numériques nationaux si les États membres se sont déjà ouverts avec le mode 1. Cette proposition sur la circulation des données contient des éléments similaires aux propositions des États-Unis, de l'Union européenne et du Japon sur le commerce en ligne, notamment les flux de données.

Les prescriptions en matière de transparence pour tous les secteurs de service sont irréalistes par rapport aux capacités institutionnelles des pays, et sont, en outre, fastidieuses et intrusives. La

16 Nairobi Star, Kenya: Big Banks in Plot to Kill M-Pesa, 23 décembre 2008 (en anglais).

17 Ville de Johannesburg, Development Planning – Landuse Management (en anglais).

18 Par exemple, les bâtiments devraient se fondre dans l'architecture locale et ne doivent pas être inesthétiques ou contestables (Afrique du Sud, normes de réglementation des bâtiments, Loi 103 de 1977).

proposition contient également des prescriptions de remarque préalable comportant tous les problèmes soulevés ci-dessus.

Essentiellement, la proposition soumettra les pays en développement à la sophistication réglementaire des pays développés. En outre, tout comme la réglementation nationale, elle entraînera un resserrement général de la liberté bureaucratique gouvernementale dans la réglementation des services. La proposition devra être interprétée comme incluant les biens considérés comme des services.

D. Facilitation des investissements

Certains membres souhaitent également obtenir un mandat lors de la onzième Conférence ministérielle afin de négocier les règles de facilitation des investissements. Des propositions ont été soumises en mars et avril 2017 par le Brésil, la Chine et la Fédération de Russie suggérant des prescriptions de transparence extrêmement précises qui impliqueraient de détailler tous les critères de prescriptions en matière de licence et d'évaluation des investisseurs potentiels. Si les critères ne sont pas entièrement détaillés, les mécanismes procéduraux très élaborés compliqueraient la tâche des pays pour empêcher des investisseurs de pénétrer un marché.

Dans les faits, cela veut dire que les marchés sont ouverts aux investisseurs sans condition, à moins que les critères et les conditions adéquates aient été mis en place. La porte est encore ouverte pour que les membres participent à l'élaboration de la liste de critères. Cependant, dans les faits, il s'agit de règles d'accès aux marchés avec investissements de pré-établissement, soumises au règlement de différends de l'OMC. Plutôt que d'aller vers la réforme des traités d'investissement bilatéraux, ces règles seraient simplement une nouvelle couche de règles sur les traités d'investissement bilatéraux.

Les investissements ne sont pas une question dans le mandat de l'OMC. Les éléments d'investissement liés au commerce sont déjà inclus dans les accords de l'OMC. La question de la régulation de l'entrée des investisseurs et de la mesure dans laquelle les pays ont détaillé ou non chaque critère et règle est une préoccupation nationale, au plus bilatérale. Le mandat défini dans la décision du Conseil général de juillet 2004 (WT/L/579) établit clairement que

la relation entre commerce et investissements ne fait pas partie du programme de travail de Doha et les travaux de l'OMC pendant le cycle de Doha ne seront pas consacrés à des négociations concernant ces questions.

4. Questions restantes du cycle de Doha pour le développement

A. Agriculture

L'agriculture est l'élément phare du cycle de Doha. L'ambition des négociations sur l'agriculture détermine le niveau d'ambition dans d'autres domaines. Les pays en développement ont toujours déclaré que si les négociations sur l'agriculture n'allaient pas dans leur intérêt, leur position n'évoluerait pas dans d'autres domaines.

À l'heure actuelle, l'Afrique souffre toujours du déséquilibre des règles commerciales agricoles. L'Accord sur l'agriculture de l'OMC avait permis aux pays de conserver leurs vastes programmes de subvention et de protéger leur agriculture par le biais de divers tarifs douaniers et d'autres obstacles. Ces subventions massives et autres obstacles à l'accès aux marchés sont toujours en place aujourd'hui. Le total des soutiens internes de l'Union européenne notifiés à l'OMC atteint un peu plus de 81 milliards d'euros en un an. Pour les États-Unis, cette somme atteint 150 milliards de dollars (en incluant leur programme de coupons alimentaires). En revanche, étant donné que les pays en développement ne fournissaient pas un soutien interne important dans les années 1990, l'Accord ne leur permettait qu'une marge de subvention réduite, ce que l'on appelle leur limite « de minimis », et le paragraphe 2 de l'article 6 permet aux gouvernements de verser des subventions d'intrants aux petits agriculteurs et à ceux pauvres en ressources.

Plus important encore, l'Accord a créé une catégorie verte contenant principalement des programmes de subvention appropriés aux pays développés. L'essentiel des soutiens internes pour les États-Unis et l'Union européenne est maintenant couvert par la catégorie verte : environ 87 % du total des soutiens

internes de l'Union européenne et 94 % des soutiens internes des États-Unis. L'Afrique souffre toujours des subventions accordées aux produits de base ci-après, qui lèsent les agriculteurs africains : le lait en poudre et la volaille de l'Union européenne, ainsi que le blé, le riz, le maïs, le coton et le soja des États-Unis¹⁹.

Soutiens internes

Dans ce contexte, les négociations de l'OMC sur le soutien interne sont importantes pour l'Afrique. Cependant, il s'agit aussi du domaine où s'exercent les pressions les plus fortes en faveur du système actuel dans les pays développés. Les négociations sur l'agriculture dans le cadre du cycle de Doha ont permis des percées et ont reconnu les déséquilibres établis dans l'Accord sur l'agriculture. Des modifications ont également été proposées lors des négociations : les pays en développement²⁰ ne sont pas tenus de réduire leurs soutiens internes. Les pays développés droit à d'importantes subventions ont dû appliquer ces réductions.

Néanmoins, les propositions les plus récentes (par l'Argentine, l'Australie et le Brésil) demandent à tous les pays d'appliquer des réductions des soutiens internes dans les catégories de soutien ayant des effets de distorsion sur les échanges, la raison étant que les grands pays en développement comme la Chine et l'Inde sont aujourd'hui les plus gros subventionnaires. Une comparaison des soutiens internes totaux est trompeuse en raison de la différence du nombre d'agriculteurs²¹. Les partisans de ces propositions ont également soigneusement évité toute discussion concernant la catégorie verte,

19 SC/AN/TDP/2017/1, janvier 2017, The WTO's Agriculture Domestic Supports Negotiations, Centre Sud en collaboration avec le Centre africain pour la politique commerciale (en anglais).

20 Pays avec une mesure globale du soutien de zéro, connu dans le jargon de l'OMC comme une catégorie d'aide ayant un effet de distorsion du commerce.

21 Les soutiens totaux à l'agriculture sont de 132 milliards de dollars aux États-Unis (2014), 81 milliards d'euros dans l'Union européenne (2013), environ 53 milliards de dollars en Inde (2010) et environ 100 milliards de dollars en Chine (notifications de l'OMC). À titre de comparaison, l'estimation du nombre de personnes employées dans le secteur de l'agriculture (selon les données de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, FAO) est d'environ 2,2 millions de personnes aux États-Unis (2014), 191 millions de personnes en Inde (2010) et 241 millions en Chine (2013).

arguant que les subventions de cette catégorie n'ont pas d'effet de distorsion sur les échanges et que le mandat de Doha consiste à réduire substantiellement les soutiens internes ayant des effets de distorsion sur les échanges. Cependant, l'Afrique a répliqué que ces soutiens, en raison des montants importants et de leurs changements de catégorie, sont un problème majeur²².

L'Afrique doit œuvrer pour des résultats corrects et judicieux dans ce domaine. Néanmoins, si une solution équilibrée ne peut pas être trouvée, comme cela semble être le cas, il est préférable de ne pas obtenir de résultats dans ce domaine étant donné que les engagements proposés touchent plus les pays en développement que les pays développés, et ne feraient que renforcer les inégalités existantes.

Détention de stocks publics²³

Les programmes alimentaires des pays en développement font partie de la catégorie verte (Accord sur l'agriculture, annexe 2, par. 4). La détention de stocks publics par les pays en développement à des fins de sécurité alimentaire est également censée faire partie de cette catégorie (Accord sur l'agriculture, annexe 2, par 3). En réalité, ces programmes doivent être considérés comme des montants *de minimis* (Accord sur l'agriculture, annexe 2, note de bas de page 5).

Les règles actuelles sur la détention de stocks publics sur la base des règles de l'OMC de 1986-1988 sont tellement obsolètes que la logique exige de nouvelles règles. Les règles sur la détention de stocks publics de l'Accord sur l'agriculture prévoient que la différence entre le prix de 1986-1988 et le prix administré actuel (c'est-à-dire le prix auquel le gouvernement achète le produit à l'agriculteur) doit être notifiée comme subvention du pays, ce qui a gonflé les calculs de subvention des pays en développement et ne représente pas les subventions réelles accordées.

Une solution, la clause de paix par intérim, a été trouvée à la Conférence ministérielle de l'OMC de

22 Organisation mondiale du commerce, 2015, African Group Elements on Agriculture in the Doha Development Agenda Negotiations (JOB/AG/45), 20 octobre (en anglais).

23 Voir SC/AN/TDP/2017/1 *ibid.* et SC/TDP/AN/MC10/3, Dixième Conférence ministérielle de l'OMC : agriculture et programmes de stocks publics, décembre 2015.

2013 à Bali, en Indonésie. Les pays en développement avec ces programmes de détention de stocks publics ne devraient pas faire l'objet de recours dans le cadre du règlement des différends de l'OMC, même s'ils dépassent leurs limites *de minimis*, à condition de notifier l'OMC qu'ils dépassent ou risquent de dépasser leurs limites *de minimis*.

De nombreux pays africains ont des programmes de détentions de stocks publics. Ces programmes sont importants pour la subsistance et la sécurité alimentaire des zones rurales et donnent aux agriculteurs de subsistance dans les pays en développement un acheteur de dernier recours, l'État, contribuant ainsi à un niveau minimum de stabilité et de revenu. Ils sont connus pour être extrêmement utiles dans les pays à revenu moyen inférieur où les marchés ne fonctionnent pas toujours bien (par exemple, si le marché est manipulé par des négociants) et sous forme d'aide alimentaire intérieure dans des zones connaissant des pénuries. En raison de la méthodologie problématique des règles obsolètes, plusieurs pays africains dépassent leurs limites *de minimis* depuis déjà quelques années.

La clause de paix par intérim restera en vigueur jusqu'à ce qu'une solution permanente ait été trouvée²⁴. Selon la Déclaration ministérielle de Bali [WT/MIN(13)]/DEC], la question de la solution permanente devrait être réglée avant la onzième Conférence ministérielle. Cependant, de nombreux problèmes se posent dans la clause de paix. Les pays africains sans aucun programme ne seront pas couverts s'ils lancent ce type de programme. La clause anticontournement, qui stipule que le programme de détention de stocks publics ne doit pas avoir d'effet de distorsion des échanges, ni affecter la sécurité alimentaire d'un autre membre, affaiblit considérablement la protection offerte par la clause de paix²⁵. Il n'est pas difficile d'accuser un membre de fausser les échanges et certains pays peuvent donc encore être traduits devant l'organe de règlement des différends.

24 Organisation mondiale du commerce, 2014, Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, décision du 27 novembre 2014, document WT/L/939, voir <https://docs.wto.org>.

25 Organisation mondiale du commerce, 2013, Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, décision ministérielle du 7 décembre 2013, paragraphe 5, document WT/MIN (13)/38.

Le G-33, composé de 46 pays en développement, défend toujours activement une solution de détention de stocks publics pour la onzième Conférence ministérielle (conformément au mandat de Bali). Leur proposition consiste à notifier les soutiens à la détention de stocks publics dans la catégorie verte, comme il en a été convenu lors des négociations de Doha et comme le reflète la version la plus récente du document de négociation²⁶.

Mécanisme de sauvegarde spéciale

Les négociations sur le mécanisme de sauvegarde spéciale sont également une part importante des négociations sur l'agriculture de Doha pour les pays en développement, notamment l'Afrique. L'objectif du mécanisme est de protéger la sécurité alimentaire et les modes de vie ruraux. L'idée est qu'en temps d'augmentation des importations (afflux important d'importations agricoles), les pays en développement peuvent augmenter leurs tarifs douaniers, ou, en temps de réduction des prix d'importation, une augmentation des tarifs douaniers peut également servir à protéger le secteur national.

Aujourd'hui, l'Afrique enregistre encore l'un des plus hauts niveaux d'augmentation des importations alimentaires. Les augmentations des importations sont en fait les plus importantes pour les pays développés, suivis par les économies petites et vulnérables. Si les pays développés subventionnent toujours leur agriculture, le mécanisme de sauvegarde spéciale serait un outil de compensation relativement mince pour aider l'Afrique à préserver ses producteurs, à un très faible degré, et uniquement dans les moments les plus difficiles. Il est également peu probable que le mécanisme soit très utilisé, étant donné que la taille de la population dans de nombreux pays en développement augmente et que les importations alimentaires sont souvent nécessaires. Le document de négociation le plus récent contient également de nombreuses conditions rendant très difficile le recours au mécanisme de sauvegarde spéciale. Lorsqu'il est fait appel au mécanisme, les mesures correctives sont très limitées²⁷.

26 Organisation mondiale du commerce, 6 décembre 2008, Projet révisé de modalités concernant l'agriculture, document TN/AG/W/Rev.4, voir <https://docs.wto.org>.

27 Pour une analyse plus poussée des conditions du mécanisme de sauvegarde spéciale dans le document de Doha le plus récent (TN/AG/W/4/Rev.4), voir les documents de

Étant donné que les pays développés ont profité d'une disposition de sauvegarde spéciale depuis 1995, un instrument similaire pour l'Afrique et les pays en développement pallierait les inégalités existantes. En outre, la disposition de sauvegarde spéciale contient des conditions plus flexibles que le mécanisme de sauvegarde spéciale²⁸.

Coton

Le coton a été largement subventionné par les États-Unis et l'Union européenne. En raison de la grande production et de l'exportation de coton sur le marché mondial, les subventions des États-Unis ont affaibli les prix mondiaux du coton, nuisant ainsi aux producteurs de coton des pays africains et d'autres pays en développement. Le mandat de la décision du Conseil général de 2004 (WT/L/579) indique que les disciplines sur le coton seront traitées « de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture ». Depuis, le coton est devenu synonyme de développement dans le cycle de Doha. Cependant, malgré de bons mandats, les négociations sur le coton n'ont pas évolué à l'OMC, et certainement pas dans le domaine qui compte le plus : les règles sur le soutien interne.

À l'avenir, il est impératif que l'Afrique place cette question au centre des négociations de l'OMC. La proposition du groupe des pays africains C4, qui a demandé des solutions significatives, devrait être activement défendue.

B. Traitement spécial et différencié

Les accords de l'OMC contiennent des dispositions spéciales pour les pays en développement. Les pays en développement ont toutefois trouvé qu'elles étaient faibles, trop générales et difficiles à opérationnaliser, en particulier après le cycle d'Uruguay, quand les pays en développement ont mis en place ces dispositions.

Centre Sud ci-après : SC/TDP/AN/AG/9, 2009, Le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) fondé sur le volume : analyse des conditions prévues au texte révisé en décembre 2008 du projet de modalités concernant l'agriculture à l'OMC ; et SC/TDP/AN/AG/10, 2009, Le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) fondé sur les prix : tendances des prix des produits agricoles à la baisse et analyse des conditions prévues au texte révisé en décembre 2008 du projet de modalités concernant l'agriculture à l'OMC.

28 Voir Centre Sud, 2009, Comparaison entre la clause de sauvegarde spéciale (SSG) et le mécanisme de sauvegarde spéciale : traitement spécial et différencié pour qui ?

Le paragraphe 44 de la Déclaration ministérielle de Doha de 2001 [WT/MIN(01)/DEC/1] tente de répondre à ce problème et prévoit le réexamen des dispositions sur le traitement spécial et différencié. Malgré des années de négociation, peu de résultats concrets ont été obtenus. Avant et pendant la Conférence de Nairobi (2015), les propositions du G90 (Groupe Afrique, Caraïbes et Pacifique et pays les moins avancés) ont été diluées par leurs partenaires de négociations développés, à tel point que le G90 a considéré que le paquet proposé ne méritait pas d'être accepté.

En 2017, les groupes finalisent une fois encore des propositions pour les négociations. Les questions abordées devraient inclure les mesures concernant les investissements et liées au commerce (sur les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux) ; l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, notamment sur l'article XVIII, paragraphes A et C (sur les industries naissantes), et l'article XVIII, paragraphe B (sur la balance des paiements) ; l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (sur l'assistance financière et technique aux pays en développement confrontés à ces obstacles) ; l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (sur l'assistance aux pays en développement confrontés aux obstacles techniques au commerce) ; l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (sur la flexibilité de l'utilisation des subventions pour l'industrialisation) ; et le transfert de technologie.

C. Subventions à la pêche

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 fait directement référence à l'élimination de types spécifiques de subventions à la pêche (cible 14.5). Depuis leur adoption, les négociations sur les subventions à la pêche ont encore été redynamisées à l'OMC, et certains s'efforcent d'obtenir un ensemble de mesures d'ici la onzième Conférence ministérielle.

Il existe une grande variété d'instruments de gouvernance de la pêche au sein du système des Nations Unies (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et au niveau régional (organisations régionales de gestion de la pêche et autres mécanismes régionaux). Certains gouvernements nationaux ont également leurs propres réglementations. La plupart d'entre eux ont

mis en place une forme de système de gestion de la pêche et de quota. Le principal problème pour de nombreux pays africains est que les pêcheurs d'autres pays viennent pêcher illégalement dans leurs eaux nationales, ou que les opérateurs étrangers autorisés dépassent leurs quotas. De nombreux pays en développement, notamment en Afrique, n'ont pas la capacité de faire respecter leurs droits dans leur zone économique exclusive. L'amélioration de la mise en œuvre et de l'application de l'ensemble des instruments de gouvernance (notamment des réglementations nationales) serait un pas important dans la réponse aux préoccupations concernant les réserves de poissons mondiales, en plus de l'appui à l'application des pays d'origine de ces opérateurs.

Des arguments ont été avancés pour que, si les subventions contribuant à la surpêche et à la pêche illégale, non réglementée et non déclarée étaient contrôlées et si des mesures disciplinaires étaient prises, cela pourrait aider à réduire le défi de la durabilité auquel sont confrontées les réserves mondiales de poisson, ce qui pourrait être vrai. Cependant, certaines propositions sont préoccupantes pour de nombreux pays en développement.

On craint que l'interdiction des subventions proposées par certains²⁹ (des subventions augmentant la capacité de pêche ou des subventions pour la construction de bateaux de pêche) ne supprime les principaux types de soutien dont les pays en développement auraient besoin pour développer leurs capacités de pêche encore sous-développées. En outre, les petites pêcheries des pays en développement pourraient être déréglementées (ou pas assez bien réglementées), et seraient désavantagées par les efforts visant à supprimer les subventions de la pêche illégale, déréglementée et non déclarée.

Si l'OMC approuve un ensemble de mesures, il serait important que les pays africains n'aient pas les mains liées ce qui les empêcherait d'augmenter leur capacité de pêche nationale et régionale de manière durable. En outre, les résultats doivent permettre aux pays africains de soutenir leurs petites pêcheries sans un ensemble de conditions de gestion des pêcheries qu'ils ne pourraient mettre en œuvre faute de capacités.

²⁹ Par exemple, la proposition de l'Union européenne TN/RL/GEN/181, 20 octobre 2016.

5. Questions de procédure

Peu importe le niveau de préparation des pays s'agissant des questions substantielles, la procédure reste le talon d'Achille qui peut sévèrement désavantager les pays, et entraîner des résultats substantiels que les pays n'auraient pas voulu accepter. Les deux dernières conférences ministérielles (Bali en 2013 et Nairobi en 2015), et Nairobi en particulier, ont été pointées du doigt par de nombreux membres réunis à leur retour à Genève comme une expérience qu'ils ne voulaient pas voir se répéter. Une critique majeure concerne la concentration de la procédure sur peu de délégations et le secrétariat, la plupart des ministres étant exclus des négociations. Plusieurs leçons peuvent être tirées de l'expérience de Nairobi.

Les questions les plus importantes (les paragraphes clés dans la Déclaration sur le Programme de Doha pour le développement et les nouvelles questions) que les pays développés et leurs alliés voulaient traiter lors de la Conférence ministérielle n'ont pas été inscrites à l'ordre du jour des négociations par les membres, et ont à peine été abordées. Beaucoup de temps a été consacré à d'autres questions, et, alors que la Conférence ministérielle avait du retard, les questions essentielles ont été traitées à la va-vite, avec très peu de discussions³⁰.

La transparence était de mise à Genève avant la Conférence ministérielle (dans le cadre du processus de la salle W, où toutes les délégations étaient présentes pour négocier la Déclaration). Néanmoins, les questions les plus litigieuses ont été mises entre parenthèses et n'ont pas été abordées par tous les membres. Lors des conférences ministérielles passées, aussi imparfaites qu'elles fussent, les négociations avaient lieu dans une configuration de salle verte avec 20 ou 30 délégations. Ces négociations étaient ensuite séparées pour que les coordonnateurs de groupe mènent des négociations de groupe. À Nairobi, le groupe supervisant l'ensemble de mesures était le groupe de cinq délégations (Brésil, Chine, Inde, États-Unis et Union européenne). Aucun coordonnateur du groupe africain, des pays les moins avancés ou des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique n'en faisait partie.

³⁰ Le G5 s'est réuni 26 heures d'affilée les deux derniers jours. Ce type de scénario signifie que des questions essentielles peuvent être négligées alors que les ministres qui pourraient résister sont déjà trop fatigués.

Les membres exclus des négociations principales ont reçu le texte final avec un jour de retard et à peine plus d'une heure pour l'examiner et décider de l'adopter ou de s'y opposer. Le processus de consensus part du principe que le silence vaut acceptation. La Conférence a également été prolongée d'une journée, sans préavis. Par conséquent, de nombreux ministres étaient déjà partis alors qu'ils auraient dû être présents pour prendre une décision critique et évaluer l'ensemble de mesures final.

Ce processus met les pays dans la situation impossible de faire échouer la Conférence en cas de désaccord avec l'ensemble de mesures final. C'est un fardeau que presque aucun pays ne voudrait ou pourrait assumer politiquement, quand bien même la préservation de leurs droits (dans l'avenir du système commercial) et de ceux de nombreux autres pays dépendrait de ce geste. Pour éviter cela, l'intégration dans le processus de négociation est essentielle afin que l'opposition d'un pays à toute partie d'un texte puisse être formulée au plus tôt et ne soit pas synonyme d'échec de la Conférence.

Il serait préférable d'adopter un format de salle W, dans le cadre duquel le texte serait projeté sur un écran pour que tous les membres puissent faire part de leurs commentaires, avant et pendant la Conférence. Il s'agirait d'un processus transparent, inclusif et démocratique. Si c'est impossible, un processus bien moins transparent et inclusif consisterait à organiser un processus de négociations en salle verte assez ouvert pour que tous les coordonnateurs des pays en développement soient représentés. Les négociations doivent prévoir assez de pauses pour que les représentants rendent compte des négociations à leur coalition et discutent avec elles. En complément, les délégations qui souhaitent accéder à la salle verte devraient y être autorisées³¹.

Mieux encore, les décisions peuvent être prises à Genève six semaines avant la Conférence³². Les conférences ministérielles ne devraient pas être des

31 Les ministres doivent être accompagnés du nombre de conseillers qu'ils jugent nécessaire ; par exemple trois ou quatre. De nombreux pays disposent de différentes personnes travaillant sur différentes questions. Les ministres des pays en développement ne sont pas des négociateurs commerciaux à plein temps et ont besoin de l'appui de leurs conseillers.

32 Connu sous le nom de Principe de transparence, inclusion et pleine participation, voir Huitième session de la Conférence ministérielle – Déclaration du Président, WT/GC/133.

manifestations surprises – l'enjeu des négociations est trop gros pour que les pays prennent des décisions de manière précipitée et sous la pression imposée aux pays qui ne sont pas dans la salle verte ou réunis en groupes. L'idée que les membres devraient accepter les ensembles de mesures négociés à toutes les conférences doit être changée.

La Conférence devrait être clôturée à l'heure prévue. Sinon, les pays en développement sont sévèrement désavantagés. À Nairobi, un membre a indiqué qu'il déplorait ne pas avoir pu changer les billets d'avion de son ministre et de sa délégation parce que le budget était serré et qu'il s'agissait de la fin de l'exercice financier.

6. Conclusions et sujets de discussion

À l'approche de la Conférence ministérielle de Buenos Aires, et peut-être même au cours de la Conférence, les domaines de négociation sont susceptibles d'être les suivants : a) les questions nouvelles, notamment le commerce en ligne, la réglementation nationale et la facilitation du commerce des services et la facilitation des investissements ; b) l'agriculture (avec un accent sur les soutiens internes et la détention de stocks publics) ; c) les subventions à la pêche ; et, possiblement, d) le traitement spécial et différencié.

Si une modification du mandat du programme de travail sur le commerce électronique (de discussions à des négociations) est acceptée, si la porte est ouverte à cette modification, ou si les règles sur la réglementation nationale sont acceptées, la marge de manœuvre des pays africains pour mettre en œuvre des mesures de soutien à l'industrialisation risque d'être significativement réduite. Il est essentiel de commencer par mettre en œuvre une stratégie continentale claire sur l'industrialisation des données avant que cette question ne soit négociée. Cela n'exclut pas les discussions sur les questions inscrites au programme de travail sur le commerce électronique³³.

33 Voir Organisation mondiale du commerce, Programme de travail sur le commerce électronique (1998), document WT/L/274. Certaines questions fondamentales sont mises en exergue à l'intention des pays en développement pour être débattues, par exemple au sein du Comité du commerce et du développement (accès aux infrastructures, transfert de

Si les défenseurs du commerce en ligne et de la réglementation nationale ne reculent pas, et si l'Afrique continue de privilégier le renforcement de son marché numérique régional, la Conférence ministérielle pourrait échouer. Dans ce contexte, il vaudrait mieux que les membres de l'OMC conviennent à l'avance qu'aucun résultat n'est garanti et que la Conférence ne servira que pour faire un bilan, comme cela a déjà été le cas.

