

4. Accès aux marchés pour les produits non-agricoles

Le Mandat de Doha

"Nous convenons de négociations qui viseront, selon des modalités à convenir, à réduire ou, selon qu'il sera approprié, à éliminer les droits de douane, y compris à réduire ou éliminer les crêtes tarifaires, les droits élevés et la progressivité des droits, ainsi que les obstacles non tarifaires, en particulier pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement. La gamme de produits visés sera complète et sans exclusion à priori. Les négociations tiendront pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux des pays en développement et pays les moins avancés participants, y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction, conformément aux dispositions pertinentes de l'article XXVIII bis du GATT de 1994 et des dispositions citées dans le paragraphe 50 ci-dessous [relatif au traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés]. A cette fin, les modalités à convenir incluront des études et des mesures de renforcement des capacités appropriées pour aider les pays les moins avancés à participer effectivement aux négociations."

(Paragraphe 16 de la Déclaration ministérielle de Doha)

Perspectives pour Cancun

N'ayant pas été en mesure de respecter le délai de fin mai 2003 pour une décision sur les modalités (c'est-à-dire sur la portée et les méthodes des négociations) en ce qui concerne la

libéralisation de l'accès aux marchés, les ministres du commerce sont tenus, à Cancun, de se concentrer sur une annexe au projet de Déclaration ministérielle, publiée fin août par le président du Groupe de négociation de l'accès aux marchés pour les produits non-agricoles. Deux défis majeurs sont à relever pour ce qui concerne un accord sur la manière de structurer les négociations. En premier lieu, il reste beaucoup à faire pour combler les divergences profondes entre le Nord et le Sud, sur des aspects de la libéralisation des droits de douane et du traitement spécial et différencié, figurant dans le projet de texte du président. En second lieu, de nombreux pays ont indiqué que des progrès sur l'accès aux marchés sont subordonnés à un accord sur les modalités pour la libéralisation dans le domaine de l'agriculture, une question d'une importance cruciale à Cancun. Subsidièrement, les ministres pourraient être en mesure de fournir une orientation sur les voies et moyens d'intégrer la libéralisation accrue des produits environnementaux dans les négociations sur l'accès aux marchés.

Contexte

La réduction des droits de douane et des obstacles non tarifaires sur les produits industriels a été au cœur des négociations commerciales multilatérales au titre du GATT et reste centrale aux négociations convenues à Doha, dans le cadre de l'OMC. La plupart des pays appuient ce mandat, bien que de nombreux pays en développement et en particulier, les petites économies soient préoccupées par la perte de recettes publiques, l'affaiblissement

potentiel de leur compétitivité et l'érosion attendue de leurs marges d'accès préférentiel par rapport à d'autres pays en développement concurrents. En outre, ils semblent découragés par les rapports qui indiquent que les réductions des obstacles tarifaires et non tarifaires profiteront de manière disproportionnée aux pays développés, étant donné l'organisation actuelle des chaînes de production, d'offres et de marchés dans le commerce international.

Délais imposés

- Le 31 mars 2003, les Membres devaient arriver à une 'perception commune' sur cadre possible pour des modalités de négociation.
- Le 31 mai 2003, les Membres devaient arriver à se mettre d'accord sur ces modalités.
- Le 1 janvier 2005, les négociations doivent se conclure dans le cadre de l'engagement unique convenu à Doha.

Situation actuelle

Un projet de texte sur des modalités (TN/MA/W/35), publié, le 16 mai, par le président du Groupe de négociation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, Pierre-Louis Girard, présentait quatre éléments majeurs : une formule de libéralisation générale, une approche sectorielle, un traitement spécial et différencié et des réductions des obstacles non tarifaires. Le texte a été suivi d'une révision du 19 mai 2003 (TN/MA/W/35/Rev.1) qui tentait d'intégrer certaines des préoccupations qui

ont fait surface depuis mai. Toutefois, ce dernier texte a été mis en veilleuse jusqu'après Cancun, où les ministres se concentreront sur une annexe plus brève et beaucoup plus ouvert présentant certains des points les plus litigieux des modalités pour l'accès aux marchés. L'annexe contient ni de dates ni de chiffres, mais propose néanmoins aux ministres de convenir que le Groupe de négociation devrait poursuivre ses travaux sur "une formule non linéaire appliquée ligne par ligne." La formule elle-même, ainsi que les périodes de mise en œuvre pour les réductions tarifaires seront négociés en détail à Genève selon un cadre général et un nouveau délai adoptés à Cancun.

Avant que le président du Conseil général n'envoie – sous sa responsabilité personnelle – le Texte ministériel (et ses annexes) à Cancun, les Membres se sont exprimés sur le projet de modalités bien plus précis de Girard. Alors que la plupart des pays ont indiqué que ce document fournissait une bonne base de négociation, de nombreux pays en développement ont d'avis que l'adoption du texte doit attendre que des progrès soient réalisés sur l'agriculture, en particulier sur la réforme des subventions dans l'UE et les États-Unis.

Des divergences dans les positions des pays développés et des pays en développement entravent également un accord sur les droits de douane et le traitement spécial et différencié. Les pays en développement, et en particulier de nombreux États africains, estiment que le document de Girard va trop loin, trop vite et qu'il ne prend pas en compte leurs préoccupations. Ces pays mettent l'accent sur le fait qu'ils ont besoin de protection pour leurs industries et leur capacité à conserver des recettes fiscales découlant des droits de douane. Une communication du 12 août 2003 émanant du Canada, de la CE et des États-Unis (JOB(03)/163) qui propose des mesures de libéralisation encore plus agressives que celles figurant dans les projets de texte du président, spécialement pour les Membres les plus pauvres, a suscité de fortes critiques de plusieurs pays en développement.

Formule de réduction tarifaire

Pour réduire les droits de douane sur les produits industriels dans les pays développés comme dans les pays en développement, le document du président propose une formule de réduction générale des droits.

La formule demanderait des réductions

plus fortes sur les droits supérieurs au taux moyen général d'un pays et des réductions plus faibles sur les droits inférieurs au taux moyen. Elle tente ainsi de trouver un juste milieu entre les pays développés qui recherchent des réductions ambitieuses, et les pays en développement, nombre desquels sont réticents en ce qui concerne des coupes tarifaires importantes.

Toutefois, tous les Membres ne sont pas satisfaits de cet arrangement. La CE souhaiterait que la formule réduise davantage les droits élevés et a ajouté que les modalités ne devraient pas récompenser ceux qui maintiennent des taux tarifaires élevés. Le Japon s'est également opposé à l'approche de la formule, en déclarant préférer le recours à une réduction moyenne en pourcentage qui permettrait aux Membres de protéger les secteurs sensibles (dans le cas du Japon, les pêcheries et les produits forestiers) contre des réductions tarifaires fortes.

Un groupe de pays en développement africains a déclaré dans une présentation en date du 11 août (TN/MA/W/40) que la formule entraînerait une dégradation de la balance commerciale dans les pays pauvres, car les réductions tarifaires sur leurs taux généralement plus élevés ne seront pas égales par des réductions dans les économies riches. La Chine, l'Inde et le Kenya ont mis l'accent sur la nécessité d'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement à cet égard, car des droits élevés sur des produits à valeur ajoutée ont le plus grand impact sur les pays pauvres ayant des bases industrielles faibles.

Les pays en développement ont également préconisé une attention plus forte sur la réduction des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits. Tant les crêtes tarifaires, c'est-à-dire des droits exceptionnellement élevés sur certains produits (souvent ceux ayant une importance cruciale pour les pays en développement), que la progressivité des droits, c'est-à-dire des tarifs plus élevés sur des produits à plus forte valeur ajoutée, ont été ciblées comme des obstacles à l'industrialisation des pays en développement.

Certains pays africains et quelques petits États insulaires tels que Fidji et la Papouasie Nouvelle-Guinée ont fait part de leur préoccupation concernant l'effet potentiel des modalités sur les arrangements en matière d'accès préférentiel aux marchés, en notant que le projet de texte du président

omettait de prendre en compte cette question. Le Kenya et d'autres Membres ont souligné l'importance des droits de douane comme instrument de politique de développement. D'autres petits pays en développement ont suggéré que les pays en développement devraient être autorisés à désigner un certain nombre de produits comme 'sensibles', les droits sur ces produits étant exemptés de réduction au titre de la formule.

Approche sectorielle

En plus de la formule, le projet de texte du président propose une modalité d'élimination sectorielle en trois phases pour supprimer et consolider les droits sur certains produits qui intéressent particulièrement les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA) du point de vue des exportations. Cette approche cible la libéralisation dans les secteurs suivants : électronique et articles électriques ; poissons et produits du poisson ; chaussures ; articles en cuir ; pièces et composants d'automobiles ; pierres, pierres précieuses et métaux précieux ; et textiles et vêtements. Les trois phases de réduction/élimination tarifaire seraient d'égale longueur (bien que le texte ne spécifie pas de période de temps). Dans la première phase, les pays développés élimineraient les droits dans ces secteurs, alors que les autres Membres réduiraient et élimineraient les droits à un niveau de pas plus de 10 pour cent. Dans la seconde phase, les pays en développement maintiendraient ce niveau, et élimineraient les droits dans la troisième phase.

Des désaccords sont apparus sur la nature de la libéralisation tarifaire sectorielle proposée. Les pays en développement aimeraient que la participation aux réductions soit volontaire, alors que les pays développés préfèrent qu'elle soit obligatoire. Certains pays souhaiteraient que davantage de secteurs soient ajoutés, alors que d'autres voudraient en supprimer. Selon le Canada, la liste sectorielle devrait également inclure les produits forestiers et les produits chimiques, alors que la Corée, le Japon et Taiwan insistent sur le fait que l'inclusion des secteurs des pêcheries, des produits de la pêche et du cuir leur pose de sérieux problèmes. La plupart des Membres ont déclaré ne vouloir prendre en compte l'approche sectorielle qu'après l'approbation de la formule de réduction tarifaire globale.

Traitement spécial et différencié

Le mandat en matière d'accès aux

marchés, contenu dans le para. 16 de la Déclaration de Doha, renvoie à la libéralisation des droits de douane et des obstacles non tarifaires”en particulier pour les produits dont l’exportation présente un intérêt pour les pays en développement [...]Les négociations tiendront pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux des pays en développement et pays les moins avancés participants, y compris au moyen d’une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction.“

En réponse, le projet de texte sur les modalités de Girard propose des dispositions en vue d’un traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les PMA. Ces dispositions consistent, entre autres, en des périodes de mise en œuvre plus longues pour les réductions tarifaires pour les pays en développement et un accès en franchise et sans contingent pour les produits non agricoles originaires des PMA. Si les PMA sont exemptés des engagements de réduction, le projet de texte les appelle néanmoins à accroître le nombre de leurs droits consolidés.

Selon le texte, les pays en développement ne seraient autorisés à conserver que 5 pour cent de leurs lignes tarifaires non consolidées, à la condition qu’elles n’excèdent pas 5 pour cent du total de la valeur des importations. Au titre de cette disposition, les pays en développement qui n’ont consolidé qu’une partie de leurs lignes tarifaires auraient à élargir la portée de ces consolidations à 95 pour cent du total des lignes tarifaires, ce qui limite effectivement l’espace de politiques nécessaires à la réalisation de leurs objectifs de développement (voir TN/MA/W/40).

Certains pays en développement ont indiqué avoir besoin de plus de temps pour examiner les dispositions relatives au traitement spécial et différencié. Quelques pays africains à faible revenu, mais non-PMA, se sont dits préoccupés du fait qu’ils pourraient être tenus de faire des concessions tarifaires qui affecteraient une source importante pour eux de recettes publiques. Un pays développé a indiqué que le Quad (Canada, CE, Japon et Etats-Unis) pourrait être en mesure de faire preuve d’une certaine flexibilité pour trouver des solutions en vue d’aider ces pays, à la condition que ces solutions ne présentent pas de risque pour l’ensemble de l’agenda du traitement spécial et différencié.

Dans leur nouvelle proposition du 12

août, le Canada, la CE et les Etats-Unis suggèrent un ‘système de crédit basé sur la performance’ qui serait mis à la disposition des pays en développement pour compenser tout impact négatif découlant des réductions tarifaires. Les réactions initiales à cette proposition ont été mitigées. Plusieurs pays en développement se sont dits opposés à cette idée, en soutenant qu’elle était contraire au principe d’une ‘réciprocité qui ne soit pas totale’ inscrit dans le mandat sur l’accès aux marchés, dans le para. 16 de la Déclaration ministérielle.

Obstacles non tarifaires

Selon le projet de texte de Girard, les Membres devraient passer au stade d’identification et d’examen des obstacles non tarifaires. Ceci serait suivi d’une phase de classification et à ce stade, les obstacles non tarifaires seraient ‘traités’ par le Groupe de négociation ou par d’autres organes de l’OMC, selon qu’il sera approprié. Dans le Groupe de négociation, ils pourraient être traités ou sur la base de présentation de demandes et d’offres, ou de manière horizontale ou verticale.

Le Groupe de négociation a demandé au Secrétariat de préparer un modèle commun devant être utilisé par les Membres pour la notification des obstacles non tarifaires et le président Girard a appelé les Membres à commencer à clarifier la portée et le traitement des obstacles non tarifaires à examiner dans les négociations. Le 7 avril 2003, le Secrétariat a diffusé un aperçu des propositions présentées sur les obstacles non tarifaires (TN/MA/9), indiquant que 18 présentations écrites avaient été reçues jusque là, portant à la fois sur les questions de contenu et de classification des questions relatives aux obstacles non tarifaires.

Du fait qu’il y a eu relativement peu de débat sur ce point, par rapport aux pourparlers sur les droits de douane, le président a déclaré lors de la session du Groupe de négociation du 9 au 11 juillet, qu’il repousserait à octobre 2003 la période pour la notification des obstacles non tarifaires. Les Etats-Unis, pour leur part, font pression en faveur d’une modalité ‘verticale’ pour les obstacles non tarifaires (TN/MA/W/18/Add.3). Selon les Etats-Unis, cette approche regrouperait un certain nombre de questions en matière d’obstacles non tarifaires au commerce pertinentes à une seule industrie et les prendrait en compte dans le contexte de cette industrie. Les

Etats-Unis ont suggéré les produits automobiles et les textiles et les vêtements comme domaines prioritaires possibles pour des accords verticaux en matière d’obstacles non tarifaires, en notant qu’il y avait d’autres industries fortement mondialisées qui pourraient également être appropriées pour l’approche verticale.

Les pays en développement ont indiqué que la réduction des obstacles non tarifaires contre leurs produits était une priorité. La Papouasie Nouvelle-Guinée, par exemple, a proposé que les pays développés imposant des obstacles non tarifaires aux pays en développement fournissent une aide financière et technique à ces pays pour qu’ils se conforment à de telles mesures.

Préoccupation à propos du retrait des droits de douane

Un certain nombre de pays en développement se sont dits préoccupés du fait que les modalités ne prennent pas assez en compte leurs priorités en matière de développement. Au nom du Groupe africain, le Maroc a déclaré que les modalités étaient trop ambitieuses et qu’elles nuiraient aux stratégies de développement des pays africains. D’autres ont déclaré qu’elles ne faisaient pas assez pour s’attaquer aux droits élevés ou pour ouvrir les marchés des pays développés.

Dans son intervention lors d’une réunion du Groupe de négociation, du 14 au 16 avril, le Nigeria a déclaré au Groupe, au nom de plusieurs pays africains et asiatiques (TN/MA/W/31), que les droits de douane étaient ‘un instrument de politique industrielle nationale’ pour de nombreux pays en développement et qu’ils fournissaient une part significative de leurs recettes globales, qui servait à faire face à leurs dépenses en matière de développement. La Barbade, la Jamaïque et Trinidad et Tobago (TN/MA/W/30) se sont fait l’écho du groupe afro-asiatique en déclarant que les réalités économiques et le niveau de développement de chaque Membre devaient dicter le rythme auquel les réductions tarifaires avaient lieu.

Les droits de douane peuvent être une source importante de recette pour les Etats pauvres, ayant des systèmes de collecte de l’impôt et d’autres recettes peu développés. Selon les statistiques du FMI, les droits d’importation représentaient 15 pur cent des recettes publiques dans les pays en développement en 1999-2001. Dans les PMA africains, le pourcentage était plus de deux fois plus élevé, à 34 pour cent.

Biens environnementaux

En mars 2002, les Membres ont décidé que les négociations sur "la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux" (para. 31(iii) de la Déclaration de Doha) se dérouleraient dans le cadre du Groupe de négociation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, sous le contrôle de la session spéciale du Comité du commerce et de l'environnement (Dossier sur le Cycle de Doha N° 9). A ce stade, le Comité du commerce et de l'environnement est toujours en train d'élaborer une définition de ce qui constituerait un bien environnemental. Une fois ces travaux conclus, le Groupe de négociation sera en meilleure position pour déterminer comment aborder la question.

En raison du manque de décision claire sur les biens environnementaux, le secteur n'a pas été inclus dans le projet de texte sur les modalités du président Girard.

Dans sa communication du 11 août (TN/MA/W/40), un groupe de pays africains en développement a rappelé aux Membres que le para. 16 de la Déclaration de Doha devait également s'appliquer aux biens environnementaux. Une attention spéciale devait être prêtée, en particulier, aux "produits [environnementaux] dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement." Le groupe de pays a également noté que les pays africains avaient un avantage comparatif dans le domaine des biens environnementaux reposant sur l'agriculture, et soulevé la question de savoir quel groupe de négociation devait traiter de cette

question.

Jusqu'ici, une seule proposition visant la structuration de la libéralisation des produits environnementaux a été présentée. En juillet 2003, dans une communication présentée au Groupe de négociation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles et à la session spéciale du Comité du commerce et de l'environnement (TN/MA/W/18/Add.5), les Etats-Unis ont suggéré l'établissement de deux listes : une liste de base de biens que tous les Membres conviennent de qualifier d'"environnementaux" (par exemple le matériel pour le traitement des égouts); et une seconde liste d'autres biens environnementaux proposés. Les droits de douane seraient éliminés sur les produits de la liste de base d'ici 2010, et les pays seraient tenus de libéraliser un certain pourcentage des produits de la seconde liste de biens proposés d'ici 2010.

Les Etats-Unis ont en outre plaidé, entre autres, en faveur d'une coordination plus étroite entre le Comité du commerce et de l'environnement et le Groupe de négociation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, afin d'obtenir un meilleur accès aux marchés pour les biens environnementaux (TN/MA/W/3). Pour sa part, la CE a souligné son souhait de négocier des réductions tarifaires plus fortes que la moyenne pour les produits identifiés comme biens environnementaux. La Malaisie a averti que les négociations sur les biens environnementaux ne devraient pas impliquer l'acceptation de normes environnementales pour divers produits industriels.

Questions de mise en œuvre

Une communication de Ste Lucie sur les préoccupations liées à la mise en œuvre, en date du 29 octobre 2002, adressée au Comité régulier de l'accès aux marchés (G/MA/W/44), abordait les domaines liés au développement dans les modalités de négociation pour les petits pays et les pays intermédiaires exportateurs. Dans sa communication, Ste Lucie soutenait qu'aucune des approches des modalités de négociation utilisées dans les négociations antérieures du GATT / OMC – à savoir les approches demande-offre, général, zéro pour zéro et 'cocktail' – n'avait assuré des résultats qui prenaient en compte les circonstances particulières de certaines petites économies. Se faisant l'écho d'un commentaire antérieur du Kenya, Ste Lucie a mis l'accent sur le fait que les modalités ne devraient pas reposer sur une approche ou formule unique (one-size-fits-all). Il y a eu peu de progrès sur ce point dans le Comité, car les Membres se sont concentrés sur les discussions au sein du Groupe de négociation.

Voir également 'Dossier sur le cycle de Doha N° 1 sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre' pour le point sur les discussions au sein du Comité d'accès aux marchés à propos de la définition de l'expression 'intérêt substantiel' dans l'affectation des contingents.

Les propositions des Membres peuvent être consultées à : <http://docsonline.wto.org/> sous TN/MA/W/*.

Les **Dossiers sur le Cycle de Doha** sont publiés par le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD) et l'Institut international du développement durable (IIDD)

Conception: Mark Halle (IIDD) et Ricardo Meléndez-Ortiz (ICTSD). Edition: Anja Halle, Heike Baumüller et Malena Sell. Directeurs de série: Ricardo Meléndez-Ortiz et Mark Halle. Les auteurs des dossiers sont: Heike Baumüller, Hugo Cameron, Ricardo Meléndez-Ortiz, David Primack, Malena Sell, Mahesh Sugathan, David Vivas et Alexander Werth. Relecture: Trineesh Biswas (IIDD). Mise en page: Alice Chardonnes sur la base d'un design de Donald Berg. Responsable de publication: Christophe Bellmann (ICTSD). Editeur en chef: Ricardo Meléndez-Ortiz.

Ce projet a été réalisé grâce à un financement de la Direction du développement et de la coopération suisses (DDC), à travers IIDD et l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF) ainsi que d'autres donateurs, à travers ICTSD. Copyright: ICTSD, IIDD, et AIF, 2003.

Le Centre international pour le commerce et le développement durable (ICTSD - <http://www.ictsd.org>) est une organisation non-gouvernementale à but non lucratif basée à Genève. Etabli en 1996, ICTSD a pour mission de faire progresser l'objectif de développement durable en renforçant les moyens d'influence des acteurs impliqués sur le système commercial international, à travers l'information, le travail en réseau, le dialogue, des travaux de recherche ciblés et le renforcement des capacités. ICTSD publie BRIDGES Between Trade and Sustainable Development®; et BRIDGES Weekly Trade News Digest®. Le centre co-publie PASSERELLES entre le commerce et le développement durable® (en partenariat avec ENDA Tiers-Monde); PUENTES entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible® (en partenariat avec Fundación Futuro Latinoamericano – FFLA et Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible - CINPE); ainsi que BRÜCKEN Zwischen Handel und Zukunftsfähiger Entwicklung® (avec GERMANWATCH). ICTSD est financé par des agences de coopération au développement, des fondations privées et des organisations de la société civile. Les principaux donateurs d'ICTSD sont SIDA, DGIS, DFID, DANIDA, DDC, NORAD, la Finlande, IDRC, la Rockefeller Foundation, the John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Novib, Christian Aid, Oxfam, et la Communauté de travail des oeuvres suisses d'entraide.

L'Institut international du développement durable (IIDD - <http://www.iisd.org>) contribue au développement durable en formulant des recommandations stratégiques concernant le commerce international et l'investissement, les politiques économiques, les changements climatiques, les mesures et indicateurs ainsi que la gestion des ressources naturelles. Nous affichons sur internet des comptes rendus de négociations internationales et l'information spécialisée que nous procure notre collaboration avec des partenaires du monde entier. Ce faisant, nous favorisons une recherche rigoureuse, le perfectionnement des compétences dans les pays en développement, ainsi qu'un dialogue fructueux entre le Nord et le Sud. L'Institut a pour vision un mieux-vivre durable pour tous, et pour mission d'assurer un avenir durable aux sociétés en favorisant l'innovation. Il bénéficie de subventions de fonctionnement du gouvernement du Canada qui lui sont versées par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et Environnement Canada, ainsi que du gouvernement du Manitoba. Des fonds de projet lui sont également accordés par le gouvernement du Canada, la province du Manitoba, d'autres gouvernements nationaux, des organismes des Nations unies, des fondations et des entreprises privées. IIDD est un organisme de bienfaisance enregistré au Canada, et visé par l'alinéa 501(c)(3) de l'Internal Revenue Code des Etats-Unis.