

L'OMC trahit ses membres les plus faibles et trace une nouvelle voie

Les perspectives de l'Afrique de bénéficier d'une audience équitable lors de la dixième conférence ministérielle tenue sur son sol, à Nairobi au Kenya ont essuyé un revers important car la déclaration issue de cette conférence démontre une trahison de ses membres les plus pauvres et une réorientation qui s'écarte du programme de développement de Doha, écrit Kwesi W. Obeng

La puissance économique de l'Afrique de l'Est, le Kenya, a été le terrain de nombreuses activités en 2015. Nairobi, la capitale cosmopolitaine, pour clôturer l'année, a abrité la conférence ministérielle biennale de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) dans des conditions de haute sécurité.

La conférence ministérielle de l'OMC est l'organe suprême de prise de décision de l'organisation mondiale du commerce. Lors de la dernière conférence tenue à Bali en Indonésie en 2013, les membres ont convenu d'un pacte controversé sur la facilitation du commerce qui vise à accélérer le flux des marchandises à travers les frontières.

Tenue du 15 au 18 décembre et assistée par des centaines de délégués provenant de 162 pays environ, la conférence ministérielle de Nairobi survient au lendemain de deux événements /personnalités que le Kenya a accueilli en 2015.

Le Pape François avait à peine quitté le pays après une visite de trois jours avant le démarrage de la 10^e Conférence ministérielle de l'OMC. En juillet, le Président américain, Barack Obama a effectué sa visite tant attendu au pays de son père, Barack Obama Snr.

Si ces visites de haut niveau ne seront pas oubliées dans les années, voire les décennies à venir, c'est le résultat de la conférence ministérielle de l'OMC qui aura éventuellement le plus grand impact sur la qualité de vie du Kenyan de la rue et d'autres citoyens du monde en développement.

Victoire des Etats-Unis et de l'Union Européenne

Les résultats de Nairobi représentent une victoire absolue pour les grandes puissances, notamment les Etats-Unis et l'Union Européenne. Dans le rejet apparent du programme de développement de l'OMC, les ministres du commerce n'ont pas pu dégager un consensus pour « affirmer le cycle de Doha pour la première fois en l'espace de 14 ans. Lancé en 2001, il a été proclamé comme une nouvelle voie qui permettrait d'aborder de manière concrète les questions de développement qui constituent une source de préoccupation majeure pour les pays en développement.

Le résultat de Nairobi abandonne essentiellement l'aspect développement de l'organisation et tourne une nouvelle page pour la négociation de nouvelles questions telles que l'économie numérique et l'investissement. Il s'agit des questions promues par les pays développés.

Dans une mesure perçue comme une tentative d'apaiser les négociateurs/représentants des pays en développement, les ministres ont approuvé un paquet de mesures nouveau mais restreint. Ce paquet

contient de nouveaux principes pour le financement des exportations agricoles, l'interdiction des subventions à l'exportation pour les produits agricoles et un nouvel accès aux marchés développés pour les pays producteurs de coton pauvres.

Les principales économies mondiales se préparent et luttent en faveur de ces réorientations du commerce international surtout après les crises économiques et financières mondiales de 2008. En octobre, les Etats-Unis ont conclu un accord commercial régional, le Partenariat Trans-Pacifique avec onze pays de la zone pacifique, y compris le Japon. Actuellement, les Etats négocient un accord régional avec l'UE ainsi que des accords sectoriels sur les services et le commerce des biens environnementaux avec un petit groupe de membres de l'OMC.

L'UE a conclu des accords similaires avec les pays ACP dans le cadre des soi disant Accords de Partenariat Economique (APE). Ce bol de spaghetti de petits accords commerciaux sonne le glas d'un accord commercial mondial inhérent au cycle de Doha, par exemple. Nairobi ouvre donc la voie à la nouvelle ère des négociations commerciales.

La fin de Doha

Des divergences aigues au sujet du programme de développement de Doha ont failli dérailler toute la conférence. L'accord de compromis qui a signé l'acte de décès du cycle de Doha, n'a été conclu qu'au 19 décembre, le lendemain de la date de clôture de la conférence.

A l'approche de la conférence ministérielle, les négociateurs de quelques pays développés ont ouvertement fait campagne en faveur de l'abandon du cycle de Doha en vigueur depuis 14 ans et de l'adoption d'un nouveau système. A titre d'exemple, l'UE a argué qu'il faudra élargir le paquet de Doha afin d'inclure de nouvelles questions comme le commerce électronique et l'investissement car ces questions posent aujourd'hui un défi majeur au commerce mondial.

Le représentant au commerce des Etats-Unis, Mike Froman, n'a pas mâché ces mots. Il aurait lancé un appel à la suppression du cycle de Doha tout simplement parce qu'il n'a pas abouti. Malgré la riposte intense des pays en développement conduite par l'Inde, la Chine et les pays africains, le résultat de Nairobi a essentiellement donné un coup de poignard dans le cœur du programme de Doha.

Malgré le cordon de sécurité imposant tendu autour du lieu de la conférence au centre ville, la conférence a été perturbée par des manifestations pacifique de diverses OSC et d'autres militants qui sont contre l'intimidation des négociateurs des pays en développement et les craintes que les intérêts des pays africains et d'autres pays en développement dans le commerce mondial seraient à nouveau mis sur la touche. Certes, ces manifestations n'étaient pas à la hauteur des protestations massives d'antan qui caractérisaient les réunions de l'OMC dans les années 90 et le début des années 2000.

Un groupe de divers acteurs, y compris la Commission de l'Union Africaine, le Centre International pour le Commerce et le Développement Durable (ITCSD), le Centre Européen de Gestion des Politiques de Développement (CEGPD), l'Université de Nairobi, Saana Institute, l'Initiative E15 et *Trade Mark East*

Africa a organisé un symposium de cinq jours sur le commerce et le développement en marge de la conférence ministérielle.

Le symposium qui a abordé des sujets tels que « *le Commerce et l'Agenda 2030 pour le Développement Durable* », « *l'ALEC: Vers la Gouvernance du Commerce au 21^e Siècle en Afrique* », « *l'Industrialisation axée sur les Ressources et les Chaînes de Valeurs Mondiales en Afrique* » et *l'Impact de la Maximisation des Profits en Afrique sur le Développement, la Justice et l'Environnement* » a attiré des centaines de participants chaque jour.

Négociations mondiales

Le rejet du Cycle de Doha sur le sol africain est pareil à la décision relative à la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC) prise à Durban en 2011 qui a favorisé le démantèlement des principes d'équité dans la recherche de solutions au changement climatique.

La conférence de Durban a ouvert la voix pour le traitement égal de tous les pays, riches ou pauvres, qui ont historiquement contribué au phénomène dans la résolution de ce problème. La COP 19 dénommée la COP africaine, la première à se tenir sur le sol africain a essentiellement éliminé le principe clé des négociations de la Convention des Nations Unies sur le climat, la Responsabilité Commune mais Différenciée. Le principe de RCMD reconnaît que les pays développés qui se s'industrialisent depuis 300 ans sont pour la plupart responsables du changement climatique et devraient donc contribuer davantage à la résolution du problème non seulement en réduisant leurs émissions mais au en apportant un appui financier et technologique aux pays en développement pour l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

Cependant, les pourparlers climatiques de Paris qui viennent d'être conclus, tout comme la 10^e conférence ministérielle de l'OMC manque d'ambition et attribue la plus grande part du fardeau de la lutte contre le changement climatique à ceux qui ont contribué le moindre à ce phénomène.

Cela n'est pas arrivé par hasard. C'est le résultat de la manipulation, des menaces et des flatteries qui caractérisent les négociations entre les pays développés et les pays en développement au niveau mondial.

Le résultat de la conférence de Paris sur le climat place le climat mondial sur la voie de la surchauffe avec des conséquences graves pour les pays en développement, surtout en Afrique où les caractéristiques géophysiques du continent la rendent plus vulnérable au changement climatique par rapport aux autres régions du monde. Par ailleurs, cette situation couplée au rejet du programme de développement de Doha met l'Afrique dans une situation difficile pour ce qui concerne la transformation structurelle.

La conférence ministérielle de cette année a été dénommée «la ministérielle africaine» parce que c'est la première qu'elle se tient en Afrique sub saharienne et la première en Afrique en deux décennies mais une fois encore, les intérêts de l'Afrique ont été mis sur la touche.

Les pays nantis dirigés par les Etats-Unis, l'Union Européenne et le Japon ont obtenu ce qu'ils voulaient : lancer une nouvelle ère de négociations commerciales qui s'écartent du programme de développement du cycle de Doha au profit des nouvelles questions.

Les profondes divisions parmi les Etats membres de l'OMC au sujet du résultat de Nairobi n'ont pas échappé à Roberto Azevedo, le Directeur-général de l'OMC, lorsqu'il a pris la parole devant les délégués lors de la cérémonie de clôture le samedi 19 décembre.

Il a déclaré que la suppression des subventions à l'exportation était la mesure « la plus importante » que l'organisation a pu réaliser dans le domaine de l'agriculture dans son histoire qui s'étend sur une période de vingt ans. Cependant, ce n'était pas vraiment le cas comme l'a démontré le Ministre des Affaires Etrangères du Kenya et président de la conférence, Mme Amina Mohamed, dans sa tentative courageuse d'infirmer les accusations selon lesquelles, les négociations ont opposé le monde développé au monde en développement et le résultat de Nairobi a confirmé exactement que les pays étaient divisés en fonction de leur situation économique.

La conférence ministérielle a également connu l'approbation de l'adhésion de deux nouveaux membres, à savoir : le Liberia et l'Afghanistan. La conférence de Nairobi a peut être sauvé l'OMC mais elle n'a pas sécurisé l'avenir des économies en développement.

Kwesi W. Obeng est ancien rédacteur adjoint de African Agenda et travaille actuellement auprès de Tax Justice Network basé à Nairobi, Kenya

La Déclaration Ministérielle de Nairobi : des résultats mitigés pour l'Afrique

La déclaration de la 10^e conférence ministérielle de l'OMC n'offre aucun espoir à l'Afrique pour son programme de transformation structurelle mais, comme l'argumente *Sylvester Bagooro, elle peut donner au continent la chance de se débarrasser du joug du programme néolibéral et anti-développement de l'OMC.

La déclaration de la dixième conférence ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) tenue en 2015 à Nairobi contient trois principaux éléments liés au développement de l'Afrique : un paquet de promesses vaines, des menaces sous forme de la possibilité d'introduire les nouvelles questions et une opportunité pour l'Afrique de lutter en faveur de son espace de politique pour répondre aux préoccupations de développement pour l'Afrique.

La conférence s'est déroulée du 15 au 19 décembre dans un contexte d'instabilité économique, de contradictions sociales et des limitations en matière de développement du paradigme existant de croissance en Afrique ainsi que des efforts renouvelés de l'Afrique visant à définir un agenda de transformation.

Tout d'abord, concernant le paquet de la conférence ministérielle, contrairement aux points de vue de la présidente de la conférence, Mme Amina Mohammed, le Ministre des Affaires Etrangères du Kenya, qui à la clôture de la conférence a fait remarquer avec conviction que la conférence de Nairobi était sans précédent et favorable au développement de l'Afrique, un examen critique du paquet de la conférence ministérielle révèle c'est une illusion. Il s'agit d'un paquet de promesses vaines pour ce qui concerne la transformation structurelle de l'Afrique.

Engagements vides

Le paquet de Nairobi renferme les décisions ministérielles qui portent sur des engagements visant l'abolition des subventions à l'exportation dans les pays développés et les pays en développement, les questions relatives au coton et le paquet des PMA (règles d'origine et services pour les PMA). Les autres sont les décisions relatives à la détention des stocks publics, et une Mesure de Sauvegarde Spécial (MSS) pour les pays en développement dont les négociations vont continuer à Genève après la conférence.

Dans la décision sur les subventions à l'exportation, décrite par le Directeur General de l'OMC comme l'évolution la plus importante qui permettra d'aborder les distorsions du commerce agricole, la déclaration ne prend pas ironiquement en compte la question fondamentale à l'origine des distorsions du commerce agricole. Selon la décision sur les subventions à l'exportation, les membres développés doivent supprimer dans l'immédiat leurs droits de subventions à l'exportation dès l'adoption de cette décision, mais plusieurs réserves, y compris « l'exclusion des produits transformés, des produits laitiers, et de la viande de porc des pays développés jusqu' en 2020. La Suisse, le Canada et la Norvège peuvent continuer à octroyer pendant quatre ans des subventions à l'exportation au titre des produits transformés et des produits laitiers.

Le programme de travail de Doha devrait aborder trois piliers en vue d'éliminer les distorsions dans le commerce agricole, à savoir le soutien interne, l'accès aux marchés et la concurrence à l'exportation, (les subventions à l'exportation, les crédits à l'exportation, l'aide alimentaire, le commerce des entreprises publiques). Parmi tous ces éléments, le pilier le plus important qui porte un coup sévère aux pays en développement est le soutien interne et non pas les subventions à l'exportation que la conférence a passé sous silence. Ce que les pays développés ont fait dans ce domaine (soutien interne) est de changer les boîtes. Même avec l'engagement de supprimer les subventions à l'exportation, les pays comme les Etats-Unis disposent des garanties à l'exportation qui ont les mêmes effets que les subventions à l'exportation.

S'agissant du coton, qui est une source de préoccupation majeure pour les quatre pays producteurs de coton en Afrique de l'Ouest (Tchad, Mali, Niger et Burkina Faso) dénommés Coton-4, le résultat de la conférence ministérielle n'a pas pu avancer leur cause. La décision ministérielle sur les subventions s'applique au coton mais le même problème de soutien interne qui se révèle le plus perturbant demeure toujours. Les Etats-Unis qui sont peu concurrentiel en matière de production du coton est le premier coupable des distorsions liées au coton. Il faudra donc davantage d'efforts pour éliminer les distorsions dans le commerce mondial du coton.

Concernant les instruments importants tels que le mécanisme de sauvegarde spécial (MSS), et la détention de stocks publics aux fins de sécurité alimentaire, la conférence ministérielle n'a pas abouti à un résultat significatif. Le premier est considéré comme crucial dans la résolution des déséquilibres à l'OMC. A titre d'exemple, l'Accord sur l'Agriculture adopté lors du Cycle d'Uruguay prévoit une sauvegarde automatique pour l'agriculture dans la plupart des pays développés et 22 pays en développement dénommée « Clause Spéciale de Sauvegarde (CSS) ». En Afrique, seul un nombre restreint de pays ont accès à la CSS, à savoir : le Botswana, le Maroc, la Namibie, l'Afrique du Sud, le Swaziland et la Tunisie. Par conséquent, la plupart des pays en développement luttent pour la CSS afin de pouvoir faire face aux hausses soudaines des importations mais la conférence ministérielle de Nairobi n'a indiqué que les membres vont poursuivre les négociations sur cette question à Genève. Aucune solution n'a été apportée à la question de détention des stocks publics.

Menaces renouvelées

La déclaration contient également un éventail de questions qui constituent des menaces aux intérêts et au développement industriel de l'Afrique. Il s'agit de la possibilité de l'introduction de nouvelles questions, la diminution du rôle de l'engagement unique en matière de prise de décision qui est très important pour les pays africains et dernièrement l'incertitude à propos de l'avenir du Programme de Travail de Doha. Bien que les nouvelles questions ne soient pas clairement définies, certains éléments indiquent qu'il y a des tentatives d'inclure les règles d'investissement, la politique de la concurrence et le commerce électronique, entre autres, dans les attributions de l'OMC. Quelques-unes de ces questions dénommées les questions de Singapour ont été rejetées au départ lors de la conférence ministérielle de Cancun durant laquelle leur introduction a entraîné l'échec de la conférence.

Les nouvelles questions telles que envisagées par les pays développés visent à accorder plus de pouvoir aux sociétés et aux investisseurs et à ouvrir les marchés publics aux multinationales. Ce sont des menaces graves au développement de l'Afrique.

Concernant l'engagement unique tel qu'analysé par Chakravarthi Raghavan, Rédacteur émérite de SUNS, cela a été réduit mais récupérable dans le langage de la déclaration et non pas aboli comme le présentent d'autres rapports sur la conférence ministérielle. L'engagement unique est le seul levier le plus important et le rempart des pays africains et d'autres pays en développement contre les intérêts offensifs des pays développés et de leurs sociétés commerciales. La mise en péril ou l'élimination de l'engagement unique sera préjudiciable pour l'Afrique.

Probablement, l'aspect le plus controversé de la Déclaration de Nairobi est l'absence d'une réaffirmation explicite du soi-disant Programme de Doha pour le Développement. Tel qu'indiqué dans la Déclaration, « nous reconnaissons que de nombreux membres réaffirment le Programme de Développement de Doha (PDD) ainsi que les Déclarations et Décisions adoptées à Doha et lors des conférences ministérielles tenues depuis lors et réitèrent leur engagement à conclure le PDD sur cette base. D'autres membres ne réaffirment pas les mandats de Doha car ils estiment qu'il faut de nouvelles approches pour atteindre des résultats significatifs dans les négociations multilatérales. Les membres ont des points de vue différents au sujet de la modalité des négociations. « Nous sommes conscients de la structure juridique très solide de cette organisation.

Cette formulation dans la déclaration a suscité diverses interprétations juridiques sur l'état du PDD, celle des Etats-Unis étant la plus remarquable a, par exemple, lancé un appel à la suppression des dernières contraintes de Doha afin d'aborder les nouvelles questions et approches qui seront pertinentes à l'ère contemporaine. Les autres estiment que le PDD n'est pas lettre morte comme l'a confirmé la majorité des membres de l'OMC qui ont préconisé la poursuite du programme

Lueur d'espoir

Quelle que soit sa forme, l'effondrement du programme de Doha ne sera pas le désastre absolu que d'aucuns ont suggéré. Si l'effondrement de Doha entraîne l'abandon des textes négociés et son remplacement par un nouveau programme, il peut donc y avoir une lueur d'espoir pour l'Afrique dans deux domaines. En premier lieu, l'attaque fondamentale contre l'espace de développement de l'Afrique dans le texte actuel sera éliminée. En second lieu, pourvu qu'ils tirent des leçons des négociations passées, les pays africains seront mieux placés pour éviter de futures attaques.

Dans le domaine de l'agriculture, le texte actuel de Doha offre à l'Afrique et d'autres pays en développement un engagement des pays développés de réduire les subventions massives (soutien interne). Cette promesse ne sera pas tenue avec la chute de Doha et étant donné que ces subventions sont destructives pour les pays en développement, de nombreux pays déplorent leur disparition. Cependant, les réductions promises par les pays développés ne sont pas de vraies réductions car elles reviennent au changement de boîte et la coupure de

l'eau, soient les deux moyens par lesquels les pays développés ont pu s'offrir l'espace juridique pour poursuivre l'octroi du même niveau de subvention, voire une augmentation de celle-ci. Par ailleurs, l'effondrement de Doha implique que les pays africains et les autres pays en développement n'auront pas à prendre des engagements dont les effets seront de circonscrire leur propre capacité à utiliser les tarifs d'importation pour se protéger contre ces subventions.

S'agissant de l'Accès aux Marchés Non Agricoles (AMNA), dans le texte, tous les pays africains doivent convenir de discipliner l'attribution dont ils disposaient avant Doha d'imposer des droits à l'importation en faveur de la mise en œuvre de leur politique industrielle, s'ils le souhaitent. Les soi-disant pays du paragraphe 6, comme le Ghana et le Nigeria, qui ont des taux faibles de consolidation des tarifs, parfois 1,1% et qui sont actuellement appelés à consolider 80% de leurs tarifs à un taux moyen de 30% vont retenir leur espace de politique industrielle. Les autres pays africains, en particulier les Pays les Moins Avancés seront également touchés bien qu'ils ne soient pas tenus de réduire leurs tarifs dans ce cycle. Ils seront affectés à cause de leurs relations économiques avec leurs voisins. De plus, ils sont encouragés à consolider davantage de lignes tarifaires. De surcroit, il y a la formule suisse qui facilite la réduction des tarifs des pays en développement ligne par ligne contrairement à la période d'avant Doha pendant laquelle il y avait des réductions tarifaires moyennes. L'instauration de la formule suisse devient le nouveau point de référence pour les futures négociations tarifaires. Toutes ces dispositions seront abandonnées si le programme de Doha s'effondre.

Concernant les services, la plupart des pays africains sont invités à les libéraliser, à l'exception des PMA. Le Ghana, tout comme tant d'autres pays africains, a pris des engagements de libéraliser les services financiers et de télécommunication pour le moment. Les autres secteurs font désormais l'objet de demande de libéralisation. De plus, des questions comme la réglementation interne sont tous exigées. Toutes ces questions seront abandonnées si le Programme de Doha s'effondre. Certes, les pays africains vont perdre leur droit de réclamer le mode 4 mais quelle est l'importance du mode 4 lorsque les visas et d'autres restrictions peuvent bloquer sa mise en œuvre.

En bref, dans tous ces domaines, les pays africains ne perdront pas ce qui est actuellement dans le texte de Doha. Si un nouveau programme est adopté à la suite de l'effondrement de celui de Doha, les pays africains auront la chance de renégocier les inconvénients dans les textes. Une considération similaire s'appliquera à toute tentative de lancer des négociations sur les soi-disant questions de Singapour, à savoir : l'investissement, les marchés publics, la politique de concurrence que les pays africains et les autres pays en développement ont exclu du programme de Doha ainsi que d'autres questions. Ce nouveau programme fera l'objet de lutte. Cela mène à une troisième question concernant le développement de l'Afrique et l'organisation multilatérale du commerce – une chance pour l'Afrique.

La reconstruction d'un programme de négociations, si les circonstances l'exigent, offrira à l'Afrique l'occasion de tirer des leçons politiques du multilatéralisme. Les pays africains ont fait de nombreuses concessions et ont obtenu, en échange, des fardeaux au cours des vingt années d'existence de l'OMC. Même à Nairobi, le message principal de la conférence

ministérielle était la réaffirmation du PDD. En fait, le continent a pris de nombreux engagements contraignants en échange de promesses qui n'ont pas été tenues par les pays développés au fil des ans.

Au final, la situation est ainsi parce que les pays africains ont abordé les négociations en adoptant une position de réaction aux propositions des pays développés sans formuler un programme commercial fondé sur leurs propres besoins en matière de développement. Au lieu de partir d'une stratégie de développement axée sur leurs besoins de transformation structurelle, et formuler une politique commerciale ainsi que des positions de négociations, les pays africains ont tendance à négocier en recherchant un équilibre entre leurs besoins à court terme et leurs positions dans les propositions des autres. Espérons que l'élaboration d'un nouveau programme permettra au continent d'apprendre à développer ses politiques industrielles et orientations en vue de transformer de manière structurelle le continent et, en l'occurrence, les politiques commerciales et d'investissement à mettre en œuvre dans l'espace multilatéral au lieu de toujours réagir aux propositions d'autres membres de l'OMC.

Finalement, pour les militants en matière de politique commerciale en Afrique, elle offrira l'occasion de mener des réflexions critiques sur le travail, les tactiques et stratégies déployées autour de tels moments. Ces derniers temps, le message des OSC n'est pas différent de celui de nos gouvernements. Nos moyens éprouvés par lesquels nous utilisons des stratégies internes et externes pour atteindre des résultats semblent en berne et les OSC sont devenues essentiellement les porte-paroles des gouvernements.

Sylvester Bagooro (sbagooro@twnafrica.org) est Responsable de Programme auprès de TWN.