



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)

Accès aux marchés pour les produits non-agricoles

Les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) sont actuellement dans l'impasse, essentiellement parce que les Membres tiennent à savoir quelle serait l'ampleur éventuelle de la réforme commerciale agricole avant de déterminer leur niveau d'ambition concernant d'autres éléments clés du Cycle de Doha. Toutefois, des progrès dans ce domaine - qui, selon certains pourraient devenir plus litigieux que celui de l'agriculture - sont cruciaux pour que la Conférence ministérielle de HongKong parvienne à un résultat d'ensemble acceptable pour tous les Membres, en décembre 2005.

Délai prescrit

Dans le cadre de 'l'engagement unique', les négociations AMNA se concluront lorsque le Cycle de Doha sera mené à bien.

Contexte

Le Groupe de négociation de l'AMNA a été établi le 1er février 2002 par le Comité des négociations commerciales.

La réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires sur les biens industriels était à la base des négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (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, s'inquiètent de la perte de recettes tarifaires, de l'affaiblissement éventuel de leur compétitivité et de l'érosion attendue des marges d'accès préférentiel par rapport à d'autres pays en développement concurrents. De plus, ils estiment généralement que la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires profitera aux pays développés de manière disproportionnée, étant donné l'organisation actuelle des chaînes de production, d'offre et de marché, dans le commerce international.

Situation actuelle

Les négociations sur l'AMNA se fondent actuellement sur l'annexe B du Paquet de 2004. Bien qu'elle ait aidé à faire redémarrer les discussions bloquées, l'annexe était bien moins spécifique que le texte sur l'agriculture, en ajoutant simplement un paragraphe supplémentaire exposant les préoccupations des pays en développement en tête du texte AMNA de Cancun. Le nouveau paragraphe stipulait que « des négociations additionnelles sont nécessaires pour parvenir à un accord sur les détails spécifiques de certains de ces éléments (initiaux) ». Ces éléments initiaux renvoient à la formule de réduction tarifaire, aux flexibilités à accorder aux pays en développement, au traitement des lignes tarifaires non consolidées, à la participation aux initiatives sectorielles et aux préférences.

Fin octobre 2005, les Membres n'étaient toujours pas en mesure de se mettre d'accord sur l'un quelconque de ces éléments, ce qui a incité certains commentateurs à laisser entendre que les négociations AMNA réelles n'étaient pas encore en cours. Une fois qu'elles auront démarré, un facteur majeur qui influe sur les positions de négociation des pays en développement sera de savoir comment ils

ont été affectés par l'expiration, fin 2004, des contingents tarifaires pour les textiles et les vêtements. La libéralisation de ce secteur menace de diviser les pays en développement en bénéficiaires et perdants attendus (voir section 'Textiles et vêtements.')

Le président du Groupe de négociation, l'ambassadeur Stefan Johannesson de l'Islande, a demandé aux Membres de se concentrer sur trois éléments clés dans les négociations d'ici la Conférence ministérielle de HongKong : la formule, les flexibilités et les tarifs non consolidés.

Formule de réduction tarifaire

Les Membres ne peuvent parvenir à un accord sur les modalités pour les négociations AMNA sans trouver un consensus sur la formule qu'ils utiliseront pour réduire les tarifs douaniers après la conclusion du Cycle.

Le Paquet de juillet stipule que les réductions tarifaires sur les produits industriels devraient reposer sur une formule non linéaire appliquée au cas par cas sur les tarifs consolidés ; et que la base pour la réduction des tarifs consolidés devrait être fixée à deux fois le taux NPF (« nation la plus favorisée ») appliqué. Il spécifie également que tous les droits spécifiques (basés sur les volumes des importations, par exemple 10 dollars US/tonne) seront convertis en 'équivalents ad valorem', c'est-à-dire en tarifs exprimés en pourcentage de la valeur de la marchandise, avant l'application de la formule.

Toutes les propositions de formule de réduction tarifaire reposent sur une approche de type formule 'suisse', ou sur des variantes de cette approche. Cette méthodologie abaisse de manière plus conséquente les tarifs élevés que les tarifs faibles et 'harmonise' les tarifs en les rapprochant considérablement d'un niveau particulier - un niveau qui correspond au coefficient associé à la formule.

Un obstacle majeur rencontré dans les discussions a été de savoir si les pays en développement devaient bénéficier de flexibilités pour une structure de formule qui leur permettrait de procéder à des abaissements relativement plus faibles que les pays riches, à travers le recours à des coefficients différents. Selon le paragraphe 4 du mandat relatif à l'AMNA, énoncé dans l'annexe B du Paquet de juillet 2004, la formule de réduction tarifaire devrait tenir compte des besoins des pays en développement et des PMA, « y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction. » Le paragraphe 8 prévoit des flexibilités qui permettraient aux pays en développement et aux PMA de conserver certains tarifs non consolidés et de procéder, pour certains produits, à des abaissement tarifaires moins importants que ceux requis par la formule.

Huit propositions de formule de réduction tarifaire sont sur la table :

- L'UE a proposé une formule suisse simple avec un coefficient qui varierait pour les pays en développement, en fonction de leur recours aux flexibilités du paragraphe 8 dans son application. Les Membres qui choisissent de recourir davantage aux flexibilités auraient alors un coefficient plus faible et seraient donc tenus de procéder à des abaissements tarifaires plus conséquents.
- La Norvège propose deux coefficients, l'un pour les pays développés et l'autre pour les pays en développement, en association avec un système de 'crédit' qui rétribuerait les pays en développement ayant moins recours aux flexibilités en rehaussant la valeur de leur coefficient, réduisant ainsi leurs abaissements tarifaires.
- Les États-Unis proposent deux coefficients, mais le coefficient le plus élevé pour les pays en développement remplacerait tous les autres.
- Le Chili, la Colombie et le Mexique ont présenté une proposition qui établirait un menu de flexibilités, chaque option étant liée à un des coefficients d'une liste restreinte. Ceci permettrait aux pays en développement d'opter pour un équilibre entre la consolidation de leurs tarifs, la capacité à exclure certains

produits de la formule de réduction tarifaire, la période de mise en œuvre pour les abaissements tarifaires et la profondeur de la réduction tarifaire (TN/MA/W/50).

- Deux groupes de pays ont présenté des propositions qui relient les niveaux tarifaires après réduction des Membres à leurs taux tarifaires moyens existants. L'Argentine, le Brésil et l'Inde (TN/MA/W/54), en plus du niveau tarifaire moyen, prévoient que les coefficients des Membres incluent une ou des composante(s) commune(s) sur la base du niveau d'ambition dans d'autres domaines des négociations. S'appuyant sur cette idée, une proposition du groupe des pays caraïbes ajoute l'élément supplémentaire d'affecter aux Membres un 'crédit' sur la base d'une liste de considérations liées au développement, notamment leur dépendance vis-à-vis de recettes tarifaires, leur degré d'ouverture aux échanges et leur vulnérabilité économique.
- La proposition du Pakistan a recours à une formule suisse simple avec un coefficient de 6% pour les pays développés et de 30% pour les pays en développement - correspondant au niveau tarifaire moyen de chaque groupe. Les pays développés ont spécifié que l'écart entre les 2 coefficients était trop large et devait être réduit de manière substantielle.

Pour tenter de promouvoir les discussions et de fournir des directives plus claires en prévision de HongKong, le président Johannesson a proposé aux Membres de commencer à mettre des chiffres dans les différentes formules. Toutefois, plusieurs pays se sont dits peu disposés à le faire tant qu'il n'y aura pas d'accord sur la formule finale à utiliser. Par contre, l'UE et les États-Unis ont récemment laissé entendre que les pays développés réduisent leur tarif industriel maximal à 10% et les pays en développement à 15%. Alors que ces propositions n'ont pas été débattues dans le Groupe de négociation de l'AMNA, de nombreux pays en développement - notamment le Brésil

et l'Inde - ont catégoriquement rejeté le plafond tarifaire de 15% pour les pays en développement, en faisant valoir qu'il leur imposerait une charge disproportionnée.

Les pays en développement s'inquiètent du fait que des réductions tarifaires conséquentes auraient des effets négatifs sur leur balance commerciale, car les abaissements de leurs tarifs généralement élevés ne seraient pas comparables à ceux des pays industrialisés. Certains gouvernements se préoccupent des effets des réductions tarifaires fortes sur leurs recettes totales - selon les chiffres du FMI, les droits d'importations représentaient 15% des recettes publiques dans les pays en développement, entre 1999 et 2001 ; dans les PMA africains, cette part était de 34%.

Les pays en développement ont également préconisé une concentration plus forte sur la réduction des crêtes tarifaires - des droits exceptionnellement élevés sur certains produits, souvent d'un intérêt crucial pour les pays en développement - et sur la progressivité des droits - des droits plus élevés sur des produits à forte valeur ajoutée. De plus, ceux qui bénéficient d'un accès préférentiel aux marchés des pays riches craignent que des réductions tarifaires plus conséquentes n'aient une incidence négative sur la valeur de leurs préférences.

Approche sectorielle

Le Paquet de juillet stipule que des travaux supplémentaires sont nécessaires sur la libéralisation sectorielle, afin d'arriver à un accord sur des réductions/éliminations tarifaires importantes dans certains secteurs, notamment sur les produits qui intéressent particulièrement les pays en développement du point de vue des exportations.

Après plusieurs mois de désaccord sur la nature et l'échelonnement de la libéralisation tarifaire sectorielle proposée, des discussions ont été menées de manière informelle parallèlement aux discussions sur la formule, bien que certains pays - tels

que le Brésil et l'Inde - se soient montrés peu disposés à y participer d'une manière quelconque. Il n'y a toujours pas d'accord sur le point de savoir si l'approche devrait être volontaire, obligatoire ou fondée sur une approche de type 'masse critique' aux termes de laquelle les Membres pourraient convenir de réductions/éliminations tarifaires pour un produit spécifique qui seraient déclenchées par l'accord sur un pourcentage cible entre les pays faisant le commerce de ce produit.

Des propositions de libéralisation ont été présentées pour des secteurs tels que les pierres précieuses et les bijoux, les bicyclettes et d'autres produits de sports, et certains produits de la technologie de l'information.

Conversion en équivalents ad valorem

Les Membres ont largement convenu de suivre le modèle utilisé dans les discussions sur l'agriculture pour la conversion de tarifs spécifiques en équivalents ad valorem fondés sur les prix - un exercice mathématique nécessaire pour appliquer la formule de réduction à de tels tarifs. Ils déterminent leurs tarifs en termes de pourcentage sur la base du volume de leurs importations et des valeurs notifiées pour ces importations qu'ils soumettent à la Base de données intégrée de l'OMC (IDB). La plupart des Membres de l'OMC ont relativement peu de lignes tarifaires non ad valorem pour les biens industriels - moins de 7% - et sont en train de procéder aux calculs.

Obstacles non tarifaires

Les discussions sur les obstacles non tarifaires accusent un retard par rapport à celles sur la formule de réduction tarifaire et ont eu tendance à suivre deux thèmes. Le premier a trait à la compilation des notifications d'obstacles non tarifaires et à leur examen, et le second porte sur des moyens éventuels de classer les obstacles non tarifaires par catégories.

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 » (paragraphe 31(iii) de la Déclaration de Doha) se dérouleraient au sein du Groupe de négociation de l'AMNA, sous la supervision du Comité du commerce et de l'environnement (CCE). A ce stade, le CCE est toujours en train d'élaborer une définition de ce qui pourrait prétendre au statut de bien environnemental. Un fois ces travaux conclus, le Groupe de négociation de l'AMNA sera en meilleure position pour déterminer comment aborder la question (voir Dossiers du Cycle de Doha, Vol. 4 N° 8 sur le commerce et l'environnement).

Textiles et vêtements

Les contingents commerciaux volontaires et formels, pratiqués pendant près d'un demi-siècle, ont pris fin le 1er janvier 2005, avec l'intégration complète des textiles et des vêtements dans les disciplines de l'OMC sur les biens industriels, marquant l'expiration de l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements. Cet Accord a été établi en 1995 comme mécanisme transitoire pour l'élimination du système de contingent connu sous le nom d'Arrangement multifibres, qui autorisait les pays développés à imposer des restrictions quantitatives sur les importations provenant des pays en développement. En dépit du calendrier de l'Accord sur les textiles et les vêtements pour l'élimination des contingents, le 1er janvier 2005, les restrictions commerciales ont été maintenues sur près de 50% de l'ensemble des lignes tarifaires qui, en 1990, avaient été contingentées au Canada, en Norvège, aux États-Unis et dans l'UE. Depuis la libéralisation du secteur, les pays développés comme les pays en développement tentent d'évaluer le nouvel environnement commercial et de faciliter le processus d'ajustement.

Les pays en développement comptent pour la moitié des exportations mondiales de textiles et pour près de trois quarts des exportations mondiales de vêtements.

La libéralisation du secteur des textiles et des vêtements a été considérée comme un des gains clés tirés du Cycle d'Uruguay par les pays en développement et a été présentée, durant les négociations, comme une concession des pays développés aux pays en développement, en échange d'accords sur les droits de propriété intellectuelle et les services. De fait, le Bureau international du commerce des textiles et des vêtements est allé jusqu'à estimer que la libéralisation du commerce des textiles et des vêtements compterait pour jusqu'à un tiers des avantages que les pays en développement tireraient du Cycle (G/C/W/495).

Il est toutefois devenu apparent que tous les pays en développement n'ont pas tiré profit de la libéralisation. L'accès aux marchés garanti fourni par le système de contingents a permis à nombre de PMA et petites économies de s'assurer une part plus grande du commerce international des textiles que cela n'aurait été le cas dans un régime de libre concurrence. Dans ces pays, de nombreux emplois essentiels pour l'allègement de la pauvreté et le renforcement des capacités des femmes dépendaient de cet accès, et certains ont été durement touchés par l'absence de contingents. Par ailleurs, de grands pays en développement tels que la Chine et le Pakistan, dont les exportations étaient restreintes par les contingents d'importation, ont tiré profit de l'expiration de l'Accord sur les textiles et les vêtements. Ces pays sont peu disposés à appuyer les efforts déployés par des pays vulnérables tels que la Turquie et l'Ouganda pour mettre en place des mécanismes d'ajustement en vue d'atténuer les attaques du libre-échange. La libéralisation du secteur menace donc de diviser les pays en développement en gagnants et perdants attendus.

Coûts d'ajustement discutés à l'OMC

Durant la période menant à la libéralisation du secteur, les pays qui s'attendaient à être négativement affectés par l'élimination des contingents ont commencé à soulever la question à l'OMC. Des Membres dont le Bangladesh, la République dominicaine, Fidji, la Jamaïque, Madagascar, Maurice, la Mongolie, le Népal, le Sri Lanka, la Turquie et l'Ouganda, ont demandé au Secrétariat de l'OMC de prendre en considération des mécanismes d'ajustement pour minimiser les effets négatifs de la transition. De nombreux pays soutiennent que l'OMC devrait tenter de s'atteler aux problèmes rencontrés par les petits pays en développement, en raison de la libéralisation du secteur des textiles et des vêtements, qui comprennent la baisse des prix mondiaux, la concurrence acharnée de la Chine et de l'Inde et le risque de perdre des marchés aux États-Unis et dans l'UE. En 2005, la question a été débattue au Conseil du commerce des marchandises et dans le Sous-comité des PMA.

En octobre 2004, le Bangladesh, Maurice, la République dominicaine, Fidji, Madagascar, le Sri Lanka et l'Ouganda (appuyés par la suite par la Jamaïque, le Népal et la Mongolie) ont présenté une communication (G/C/W/496) au Conseil des marchandises. La proposition demandait au Secrétariat de l'OMC de préparer une étude sur les questions liées à l'ajustement et sur les coûts découlant de l'élimination des contingents, et aussi d'établir un programme de travail à l'OMC pour discuter des solutions éventuelles aux problèmes identifiés dans l'étude. Ceci a été complété par un document de la Turquie (G/C/W/497) qui proposait une gamme de solutions pour traiter des problèmes d'ajustement, notamment des mécanismes de surveillance et de sauvegarde.

Il y a eu, par la suite, une communication de mai 2005 de la Tunisie (JOB(05)/31) et une nouvelle communication turque, en juillet, (G/C/W/522) qui demandait aux Membres de l'OMC d'examiner les voies et moyens de stabiliser les prix du marché pour les produits alimentaires, les textiles et les vêtements et de travailler avec les institutions financières internationales dans le but de mettre en place un mécanisme de financement pour aider les pays qui avaient été bénéficiaires sous le régime des contingents à s'adapter à la nouvelle réalité. Elle proposait également de faire des questions sur les textiles liées à l'ajustement une rubrique permanente de l'agenda du Conseil des marchandises.

Tout au long du débat, la Chine et l'Inde ont continué à militer contre l'idée de poursuivre les travaux sur les textiles au sein du Conseil des marchandises, en insistant que la pleine libéralisation du commerce des textiles et des vêtements était une réalisation majeure de l'OMC, dans l'intérêt des pays en développement. Ces deux soutiennent que des mesures telles que la hausse de l'investissement privé, l'amélioration des règles d'origine préférentielles dans les pays d'importation majeurs et le renforcement de l'assistance technique par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale pourraient aider à faciliter la transition vers le libre-échange. Les détracteurs d'un programme de travail sur les textiles au Conseil des marchandises préféreraient voir la question débattue dans le Sous-comité des PMA, alors que des pays en développement non PMA tels que la Turquie et le Sri Lanka rétorquent que les préoccupations en matière d'ajustement affectent tous les pays en développement.

Le Sous-comité des PMA a reçu, en juillet 2005, un rapport du Secrétariat de l'OMC intitulé « Options offertes aux PMA pour l'amélioration de leur compétitivité dans l'industrie des textiles et des vêtements ». Le rapport suggérait que les exportations des PMA pourraient être rehaussées en réduisant les tarifs d'importation des pays en développement sur les produits textiles et vestimentaires, soit au moyen de préférences non réciproques, soit à travers des accords commerciaux régionaux. Plusieurs pays en développement ont toutefois émis des réserves sur la libéralisation de leurs secteurs des textiles et des vêtements. Les Membres ont conclu que les PMA avaient besoin d'une assistance technique ciblée en matière d'offre pour stimuler leur compétitivité.

Efforts d'ajustement ailleurs

Les pays ont pris des mesures spécifiques pour protéger les marchés et les industries intérieures contre les importations nouvellement libéralisées, en particulier en provenance de Chine. L'UE et la Chine ont, le 10 juin 2005, signé un accord bilatéral

- adapté par la suite, en septembre, pour permettre des importations dans l'UE plus élevées que prévues, durant l'été 2005 - qui limite les exportations chinoises vers l'UE dans 10 catégories de textiles et de vêtements à une croissance de 8% à 12,5%, jusqu'en fin 2007. A compter d'octobre 2005, les États-Unis avaient imposé des restrictions à l'importation sur 9 types d'importations textiles chinoises, aux fins de la sauvegarde axée sur les textiles, prévue dans le paragraphe 242 de l'Accord d'accèsion de la Chine à l'OMC, qui autorise les Membres à limiter les importations de textiles et de vêtements chinois à une hausse de 7,5% au-dessus des niveaux d'importation de l'année précédente, s'ils déterminent qu'elles désorganisent les marchés. La Turquie a invoqué cette clause pour imposer des sauvegardes sur 42 produits et a mis en œuvre des mesures antidumping contre la Chine pour 7 catégories différentes. Le Brésil serait en train de rechercher un arrangement bilatéral avec la Chine pour restreindre les exportations chinoises de textiles et de chaussures, et envisage également de recourir à la clause de sauvegarde axée sur les textiles.

Les effets commencent à se faire sentir

Avec la collecte de statistiques pour le premier semestre de 2005, il devient apparent que les effets de la libéralisation n'ont peut-être pas totalement été tels que prévus. Les avertissements concernant l'effondrement du secteur au Bangladesh, par exemple, se sont avérés essentiellement erronés : dans l'ensemble, l'industrie est en train de consolider sa capacité et plusieurs usines et secteurs sont en train de se développer. Les exportations vers les États-Unis se sont accrues et dans l'ensemble, les exportations de vêtements en provenance du Bangladesh ont enregistré des hausses spectaculaires en février et en mars 2005, par rapport à l'année précédente. Le Cambodge a conservé sa part du commerce global des textiles, sa réputation de mise en œuvre de conditions de travail décentes ayant contribué à attirer et à retenir les investissements. Le Pakistan a tiré profit de l'élimination des restrictions contingentes. La Turquie s'en tire légèrement mieux qu'on ne l'avait craint auparavant, mais les exportations de prêt-à-porter indien ont chuté de 24% au cours du premier trimestre de 2005, bien en dessous des attentes. Les principaux perdants sont toutefois les pays d'Afrique subsaharienne, qui auparavant, dans le régime des contingents, associé à un accès préférentiel au marché américain à travers l'AGOA (loi sur la croissance et les opportunités en Afrique) avaient enregistré des gains en matière d'emploi, de croissance et d'investissement. Ces pays connaissent actuellement des fermetures d'usines et les pertes d'emplois qui en résultent. Au Lesotho, un des pays les plus pauvres au monde, plusieurs usines ont fermé ou réduit leurs opérations dans le secteur qui, à lui seul, était le premier employeur et comptait pour plus de 90% des exportations du pays. Le Kenya a signalé une baisse de 13% des exportations de textiles et de vêtements entre janvier et mars 2005, par rapport aux chiffres de 2004 pour les mêmes mois. Des expériences similaires sont signalées à Madagascar, au Maroc, au Nigeria, au Swaziland et en Tunisie. Le Mexique semble également peiner, dans l'environnement d'après les contingents, alors que de nombreux pays d'Amérique centrale espèrent que la mise en œuvre du Traité de libre-échange avec l'Amérique centrale et la République dominicaine (CAFTA-DR) rehaussera leur accès au marché américain lucratif.