



Mandat de Doha : «

Reconnaissant les arguments en faveur de l'accélération accrue du mouvement, de la mainlevée et du dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit, et la nécessité d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités accrues dans ce domaine, nous convenons que des négociations auront lieu après la cinquième session de la Conférence ministérielle sur la base d'une décision qui sera prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités des négociations. Jusqu'à la cinquième session, le Conseil du commerce des marchandises examinera et, selon qu'il sera approprié, clarifiera et améliorera les aspects pertinents des articles V, VIII et X du GATT de 1994 et identifiera les besoins et les priorités des Membres, en particulier des pays en développement et des pays les moins avancés, en matière de facilitation des échanges. Nous nous engageons à faire en sorte qu'une assistance technique et un soutien pour le renforcement des capacités adéquats soient fournis dans ce domaine. »

(Paragraphe 27 de la Déclaration ministérielle de Doha)

Facilitation des échanges

Le Paquet de juillet de 2004 représentait le premier accord concret sur le statut des thèmes dit de Singapour du Cycle de Doha, depuis la rupture des discussions, lors de la Conférence ministérielle de Cancun, en septembre 2003. Les Membres de l'OMC ont convenu, sur la base d'un 'consensus explicite', au Conseil général, d'ouvrir formellement des négociations sur la facilitation des échanges, en retirant du programme de travail de Doha les questions plus litigieuses que sont l'investissement, la politique de la concurrence et la transparence dans la passation des marchés publics.

L'annexe D de l'Ensemble de résultats de juillet spécifie que les négociations « viseront à clarifier et à améliorer les aspects pertinents des articles V, VIII et X du GATT de 1994, en vue d'accélérer encore le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit. » L'article V traite de la liberté de transit des marchandises d'un autre Membre et spécifie que toutes les redevances et formalités liés à l'importation et à l'exportation doivent être limités au coût approximatif des services rendus, afin de ne pas constituer une forme de protection indirecte, et appelle à la réduction du nombre et de la diversité de ce type de redevances. L'article X exige également que tous les règlements relatifs au commerce soient publiés de manière claire et appliquée et de façon équitable.

Les modalités pour les négociations contiennent une série de mises en garde sans précédent, concernant le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés (PMA), par exemple le lien établi entre l'étendue des obligations de ces pays au titre de l'accord final et leur capacité à les mettre en œuvre. Les dispositions relatives à l'assistance technique et à la constitution de capacités sont également plus contraignantes qu'elles ne le sont ailleurs : s'ils ne reçoivent pas le soutien et l'assistance additionnels dont ils ont besoin pour développer les infrastructures nécessaires afin de s'acquitter de leurs engagements, les pays en développement et les PMA en seront tout simplement dispensés.

Délai prescrit

Du fait que l'accord de 2004 en vue de l'ouverture des négociations sur la facilitation des échanges fait de la question une partie intégrante de 'l'initiative unique' de Doha, les négociations se concluront lorsque le Cycle de Doha prendra fin.

Contexte

La Déclaration ministérielle de Singapour, de 1996, a mis sur pied des groupes de travail pour analyser les questions ayant trait à 'investissement, la politique de la concurrence et la transparence dans la passation des marchés publics. Elle chargeait également le Conseil du commerce des marchandises d'entreprendre des travaux exploratoires et analytiques [...] au sujet de la simplification des procédures commerciales pour voir s'il y a lieu d'établir des règles de l'OMC dans ce domaine. » Pour un aperçu du processus menant à la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun, voir Le Dossier ICTSD-IISD de Doha, volume 2).

Le paragraphe 27 de la Déclaration de Doha présente le mandat du Groupe de travail de la facilitation des échanges. Le programme de travail du Groupe de travail,

après Doha, est organisé autour des trois rubriques 'de base' : (i) les articles V, VIII et X du GATT, chacun abordé lors de réunions consécutives ; (ii) les besoins et priorités des Membres, en particulier des pays en développement et des PMA, en matière de facilité des échanges ; et (iii) l'assistance technique et la facilitation des échanges.

Lors de la Conférence ministérielle de Cancun, l'UE s'était dite disposée, à la toute dernière minute, à retirer l'investissement et la concurrence de la table de négociation, mais la réunion avait pris fin brutalement avant qu'une décision quelconque ne soit prise. Le sort réservé à l'ensemble des quatre thèmes de Singapour était donc resté imprécis jusqu'à qu'au démarrage, une année après, des consultations informelles sur la voie à suivre pour aller de l'avant.

La volonté de débattre de la facilitation des échanges s'est manifestée en décembre 2003. Au nom de groupe des PMA et avec l'appui de 15 autres pays en développement, dont la Chine et l'Inde, le Bangladesh a présenté une communication sur les thèmes de Singapour (WT/GC/W/522) demandant le retrait de l'investissement, de la concurrence et de la transparence dans la passation des marchés publics. En avril 2004, un groupe restreint de pays en développement et de PMA s'est déclaré prêt à débattre de la facilitation des échanges, mais uniquement aux fins de clarifier les modalités de fond pour les négociations. En plus d'insister sur le fait que les négociations devaient reposer sur un 'consensus explicite', ces pays ont appelé au retrait définitif des thèmes de Singapour restants du programme de travail de l'OMC et ont fait part de leur souhait de voir des avancées préalables sur des questions telles que l'agriculture avant d'entamer des discussions sur la facilitation des échanges.

Les pays en développement ont accepté des négociations au titre du Cadre de juillet, essentiellement en raison de ce qu'un délégué a qualifié de « langage du développement sans précédent dans l'histoire des négociations à l'OMC », et aussi, des progrès réalisés (par rapport à Cancun) sur la question cruciale de l'agriculture. Ceci a également servi à apaiser, dans une certaine mesure, les craintes des pays pauvres concernant la charge excessive associée aux coûts de la mise en œuvre.

Situation actuelle

Dans les négociations après juillet, les Membres de l'OMC ont convenu de traiter en premier lieu de la clarification et de l'amélioration des articles ayant trait à la facilitation des échanges, mentionnés dans le Cadre de juillet. Certaines organisations internationales ont déjà présenté aux Membres leurs travaux et leurs constatations sur la facilitation des échanges et seront invitées à assister aux futures réunions, de manière ponctuelle. Le processus de négociation a été qualifié de 'flexible' 'évolutif' et 'tiré par les Membres'. De nombreux Membres estiment que les efforts déployés dans la facilitation des échanges entraîneront une amélioration de la transparence, de la certitude, de la sécurité juridique et de l'efficacité dans les procédures douanières.

Les avantages pouvant être tirés par les petites et moyennes entreprises (PME) ont été soulignés dans de nombreuses présentations. Les pays en développement enclavés, en particulier, espèrent que les négociations prendront en compte leurs préoccupations concernant les retards aux frontières et les coûts de transit élevés pour leurs marchandises.

Depuis février 2005, des discussions interactives sur les questions de fond, dans le cadre du mandat de négociation, ont été stimulées par le grand nombre de communications présentées tant par les pays développés que par les pays en développement, et ont été soutenues par la présence d'experts techniques et de responsables des capitales. Un élément intéressant de ces négociations a été la présentation conjointe de communications par des pays développés, des pays en

développement et des pays de divers groupes régionaux qui, sur d'autres questions des négociations de Doha, se retrouveraient souvent à des côtés opposés de la table.

Ainsi, le Paraguay, le Rwanda et la Suisse ont proposé conjointement que les Membres examinent les moyens d'améliorer et de clarifier les dispositions de l'article V du GATT sur la liberté de transit, fin de trouver des solutions aux problèmes particuliers qui affectent les pays en développement enclavés (TN/TF/W/39). Dix pour cent - soit environ 350 millions de personnes de la population totale des pays en développement vit dans de tels pays. En pourcentage des exportations, les coûts du fret et de l'assurance dans ceux, parmi eux, qui sont des PMA, comptent pour près de 13% en moyenne, allant jusqu'à 50% pour certains pays africains (contre des moyennes de 8,1% dans les pays en développement et de 5,8% dans les pays développés). Ces coûts ont des incidences directes sur la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME) et partant, sur les moyens d'existence des pays enclavés les plus pauvres. Selon la communication, du fait que les arrangements de transit existants étaient confrontés à des problèmes de mise en œuvre considérables, la mise en place de règles de l'OMC sur le transit « fournirait aux pays enclavés des instruments efficaces [...] pour garantir la bonne exécution de tels accords. » La proposition notait également qu'une assistance technique et financière serait requise dans les cas où le pays développé ou le PMA ne disposerait pas de la technologie de l'information adéquate, ou d'un système bancaire suffisamment développé pour que les douanes puissent exiger la couverture des expéditions par des garanties bancaires.

Cette proposition répond, entre autres, aux priorités en matière de facilitation des échanges identifiées par le Groupe africain, à savoir la réduction des coûts de transport et de communication, le renforcement des capacités des administrations douanières et l'intégration des entrepri-

ses/économies africaines dans les paiements internationaux et les systèmes d'assurance (TN/TF/W/33).

L'Inde et les États-Unis ont proposé sur la mise en place d'un mécanisme multilatéral visant à faciliter l'échange de renseignements (TN/TF/W/57) et le Pakistan et la Suisse ont présenté une communication sur un mécanisme spécifique, transparent et prévisible pour l'assistance technique et la constitution de capacités (TN/TF/W/63). Le recours à des normes internationales pour servir de base aux prescriptions en matière de documentation et de données a été proposé par la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse (TN/TF/W/36), ainsi que par la Bolivie, la Mongolie et le Paraguay (TN/TF/W/28). Des communications ont également soulevé des questions telles que la corruption, la non discrimination en ce qui concerne les modes et les voies de transport, ainsi que la sécurité.

Soutien et assistance

La mise en œuvre de l'assistance technique, ainsi que la constitution de capacités et le traitement spécial et différencié ont été au centre de nombre des communications des pays en développement, notamment celles du Groupe africain (TN/TF/W/56) et de plusieurs pays latino-américains (TN/TF/W/41). Le Groupe africain a fait une déclaration forte, en avril, sur la haute importance qu'elle attachait au renforcement du traitement spécial et différencié, à l'assistance technique et au soutien à la constitution de capacités et à l'assistance pour la mise en œuvre, en ajoutant que « le droit de choisir des options de politique et de mettre en œuvre la flexibilité accordée aux pays en développement et aux PMA doit rester sacro-saint » (TN/TF/W/33). L'UE a donné plusieurs exemples d'initiatives de facilitation des échanges en cours, notamment un projet d'un montant de 60 millions d'euros pour

la réforme de l'administration douanière en Egypte (TN/TF/W/37), ainsi que de l'importance que revêtait l'assistance technique liée à la facilitation des échanges dans les négociations de libre-échange entre l'UE et le Mercosur et les pays ACP. L'UE a également déclaré qu'elle rehausserait l'aide directe pour améliorer les infrastructures des pays africains.

Une certaine tension est toutefois manifeste dans ce domaine. Un certain nombre de délégués à l'OMC ont souligné qu'il était essentiel de dissiper les craintes des pays en développement concernant le fait que l'assistance technique sera 'ponctuelle' et à court terme, au lieu d'être 'dynamique' et à long terme. D'autres ont mis en exergue le manque de clarté en ce qui concerne l'échelonnement, c'est-à-dire le point de savoir si l'évaluation des besoins devait être abordée en premier lieu, puis l'assistance technique, et enfin les engagements au titre de l'OMC, ou si les engagements devaient être abordés avant l'évaluation des besoins, puis l'assistance technique.

Le 11 novembre, les discussions ont capoté sur un projet de rapport préparé par le président du Comité des négociations, l'ambassadeur Muhamad Noor Yacob, de la Malaisie, qui suggérait qu'il était nécessaire « de s'engager dans un mode de rédaction ciblé assez tôt en 2006 pour être en mesure de conclure à temps les négociations basées sur des textes sur tous les aspects du mandat. » Les pays en développement et les PMA avaient fait savoir, auparavant, qu'ils souhaitaient des engagements plus détaillés sur l'assistance technique et financière, ainsi que sur la constitution de capacités, avant de démarrer les négociations fondées sur des textes concernant les disciplines sur la facilitation des échanges. Les pays développés, par contre, ont fait valoir que les détails concernant l'assistance technique et la constitution de capacités ne pourraient être réglés que lorsque les dispositions elles-mêmes seraient plus claires. L'UE a déclaré, le 11 novembre, qu'elle ne pouvait accepter les derniers changements proposés dans le rapport du président. Selon les États-Unis et le Canada, les amendements rompraient 'l'équilibre délicat' du rapport. Le groupe de négociation devait en principe se réunir le 18 novembre, dans l'espoir d'arriver un compromis.

Bien que les Membres aient déjà débattu d'un document du Secrétariat (TN/TF/W43/Rev.2) qui consolide en un texte unique des propositions existantes relatives au mandat large des négociations sur la facilitation des échanges, il semble à présent peu probable que ce texte unique jetant la base de négociations de fond additionnelles fasse surface d'ici la Conférence ministérielle de HongKong. Si pour certains Membres, ceci était une déception, d'autres se satisferaient d'un exercice de bilan lors de la conférence ministérielle.

Autres thèmes de Singapour

Le paragraphe 1(g) de l'Ensemble de résultats de juillet spécifie que les autres thèmes de Singapour « ne feront pas partie du Programme de travail énoncé dans ladite Déclaration [de Doha] et que par conséquent il n'y aura pas de travaux en vue de négociations sur l'une quelconque de ces questions dans le cadre de l'OMC pendant le Cycle de Doha. » De fait, tous les travaux de clarification sur des thèmes de Singapour autres que la facilitation des échanges ont été suspendus. De plus, le Plan d'assistance technique pour 2005, de l'OMC, énonce que les trois thèmes de Singapour restants ne seront pas couverts au cours des séminaires régionaux, bien qu'une assistance puisse être demandée au niveau national. Ils continueront de figurer dans les cours de politique commerciale régionaux et basés à Genève (voir Dossiers sur le Cycle de Doha N° 12).