

The Banker's View – September 2004

Quels véritables enjeux pour les pays Africains dans les négociations de l'OMC ?

Jean-Pierre PATAT
(écrit début septembre 2004)

Abstract

The true stakes for the African countries in the WTO negotiations

The recent WTO Ministerial Meeting in Geneva (July 2004) instilled a new sign of progress for a “mutually acceptable” trade liberalization round. The WTO declaration clearly emphasized the need to better answer the needs of the least developed countries (LDCs), most of them in Sub-Saharan Africa.

In fact, during the past few years, two significant initiatives towards granting full and unrestricted market access to African countries were set in motion, the EBA (Everything but Arms) from the European Union and the AGOA (African Growth Opportunity Act) from the US. However, most African countries have not taken full benefits from these initiatives, and are not really convinced by this perspectives opened by the July declaration.

The contentious issues are focused on agriculture and the rich countries' support, either directly through subsidised exports or indirectly through income support. It is true that such subsidies destabilize world market prices and depress incomes for million small producers. However, several studies have clearly demonstrated that their suppression would not be the central solution for their economic takeoff.

Notwithstanding the Geneva declaration, past experience suggests that industrialised countries' resistance to significant advances increases when faced with critical decisions. This warrants some caution and not much optimism about the effective use of world trade regulations to support African countries' development.

La réunion ministérielle de l'OMC fin juillet 2004 à Genève et la déclaration « commune » à laquelle elle a donné lieu ouvrent en principe la voie à de nouvelles avancées dans le domaine de la libéralisation des échanges, et surtout de l'accès aux marchés mondiaux des productions des pays les moins avancés (PMA), qui sont en très grande majorité des pays africains.

Ces perspectives, qui ne sont encore que potentielles, ne doivent pas occulter les importants progrès déjà effectués dans ce domaine. On citera notamment deux initiatives, européenne et américaine : l'ouverture dite « Tout Sauf les Armes (TSA), qui offre aux PMA un accès complet (suppression des quotas¹) et sans tarif douanier à l'Union Européenne, et l'«African Opportunities Growth Act» (AGOA), qui offrent un accès préférentiel à la grande majorité des pays africains au marché américain. Ces initiatives ont été imitées peu ou prou par les autres grands pays industrialisés.

Dans ce mouvement général d'ouverture déjà bien entamé, l'Europe apparaît de loin, la plus en avance ainsi que le reconnaissent plusieurs organisations internationales (OMC, CNUCED) et même américaines, chiffres à l'appui. Notre continent est pourtant le plus attaqué pour son protectionnisme, fruit supposé de la Politique Agricole Commune (PAC).

Les pays africains s'estiment en effet pénalisés par notre politique.

- Pénalisés, paradoxalement par l'initiative TSA, qui ne s'applique pas seulement aux pays africains, et donc efface les régimes préférentiels dont ces pays pouvaient bénéficier auparavant. C'est une perte d'avantages acquis.
- Pénalisés par les accords commerciaux de Cotonou, qui remplacent des concessions unilatérales et individuelles par des régimes issus de négociations et conditionnés à des regroupements régionaux .
- Pénalisés par la conception européenne de l'OMC, qui met l'accent sur le développement durable, notion dans laquelle les pays africains voient une hypocrisie pour détourner l'attention des vrais problèmes.
- Pénalisés enfin par les barrières non tarifaires que constituent en particulier les normes sanitaires, que l'Europe n'est évidemment pas la seule à appliquer.

Comme il est difficile de s'attaquer de front à des accords et à des mesures (TSA, normes sanitaires, Cotonou ...) peu contestables en elles mêmes, les frustrations des pays africains se concentrent sur la question des subventions aux exportations agricoles des pays les plus développés. Ces aides coalisent contre elles l'ensemble des pays émergents et moins avancés, dont pourtant les intérêts ne sont pas les mêmes ; cette coalition bénéficie de l'appui implicite des pays anglo-saxons qui y voient une machine de guerre contre la PAC européenne, et de l'appui des mouvements altermondialistes, appui, lui, très explicite car ces mouvements voient dans ces subventions la cause essentielle des malheurs de l'Afrique.

Nombre d'études objectives concluent aux effets négatifs relativement limités de ces subventions qui souvent bénéficient à des consommateurs africains, dans la mesure où elles concernent des denrées (blé, laitages ...) que les pays africains produisent peu ou mal. Les « racines » du « mal-développement » africain ne sont donc pas à rechercher (ou, à tout le moins, pas à chercher seulement) dans les politiques de subventions agricoles des pays industrialisés. Toutefois, pour un certain nombre de produits, il existe des filières locales de production (fruits et légumes, viande....) à très faible productivité et ne pouvant donc qu'être destinées au marché intérieur, et qui permettent à des millions de familles de subsister. Les

¹ A l'exception de trois produits jugés « super-sensibles » : sucre, banane et riz.

importations à bas prix de produits européens déstabilisent incontestablement ces filières. Enfin, *last but not least*, mais là, ce sont les Etats Unis qui sont en cause, plusieurs millions de personnes en Afrique de l'Ouest pourraient améliorer leurs conditions de vie grâce à la culture du coton pour lesquelles elles ont un avantage comparatif indéniable, si ces productions n'étaient indûment concurrencées par les productions aidées de l'Occident.

Il existe donc des arguments économiques, politiques, sociaux, et moraux pour faire évoluer les choses.

Peu avant le sommet du G8 d'Evian (juin 2003), la France a proposé un moratoire sur toutes les subventions aux exportations agricoles vers l'Afrique, pendant la durée des négociations du cycle de Doha. Cette suggestion fut endossée par l'Union Européenne, mais les européens n'entendaient pas s'avancer seuls sur la question, instruits par le fait qu'une initiative unilatérale, même très favorable (TSA par exemple), ne désamorce pas les revendications. Mais d'autres pays du G8 refusèrent de s'associer à cette initiative, trop unilatérale à leurs yeux et donc discriminatoire. Ainsi, on constate que lorsqu'une mesure concrète a été proposée sur ce dossier, certains, mis au pied du mur, ont refusé de s'engager pour des motifs que l'on peut trouver curieux (est-ce que l'AGOA n'est pas déjà un système discriminatoire en faveur de l'Afrique ?)

Cette désillusion, dont pourtant on parle assez peu, préférant rester dans les généralités sur « l'égoïsme » des pays occidentaux, ne rend pas excessivement optimiste sur les suites effectives qui seront données à la déclaration de Genève : celle-ci ne représente en réalité qu'un accord pour « continuer à négocier », les points les plus sensibles de cette négociation étant repoussés à plus tard. Mais il est permis, heureusement, de se tromper.