GRET

Groupe de recherche et
d'échanges technologiques

DOCUMENT D'ANALYSE

La Conférence ministérielle de Hong Kong

Retour sur la négociation agricole

Arlène Alpha
Benoît Faucheux
Anne Wagner

Février 2006

POLITIQUES PUBLIQUES ET REGULATIONS INTERNATIONALES

Résumé :

La 6ème Conférence ministérielle de l'OMC s'est tenu à Hong Kong du 13 au 18 décembre 2006. La question agricole a été au cœur des négociations, ainsi que celle du développement. Ce document présente un bilan de la Conférence, en termes de processus de négociation, de jeux des acteurs, et de contenu agricole de la déclaration finale

Référence bibliographique pour citation :

ALPHA Arlène, FAUCHEUX Benoît, WAGNER Anne, La conférence ministérielle de Hong Kong – Retour sur la négociation agricole, Paris, Gret, février 2006, p.

GRET

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France
Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61 - Fax : 33 (0)1 40 05 61 10
gret@gret.org - http://www.gret.org

Table des matières

I. INTRODUCTION : 4

II. RETOUR SUR LE JEU DES ACTEURS 5

1. LE FACE À FACE ETATS-UNIS/ UNION EUROPÉENNE DÉTERMINE L'ENSEMBLE 5
   - *1.1 Les Etats-Unis interpellent l'UE sur l'accès au marché 5*
   - *1.2 L'UE répond sur les soutiens internes 5*
   - *Opposition frontale sur l'aide alimentaire 6*
   - *1.3 ..... 6*
   - *1.4 Le G20 cherche à se faire entendre 6*
2. DES PED CONVOITÉS 6
   - *2.1 Sur le volet accès au marché : USA+G20 contre UE+G90 ..... 7*
   - *2.2 Sur le paquet développement : UE+PMA contre les Etats-Unis 8*
   - *2.3 Sur le volet concurrence à l'exportation : USA+ tous les PED contre l'UE 9*
3. L'ALLIANCE « HISTORIQUE » DU G110 EST-ELLE DURABLE ? 9
4. LE PROCESSUS DE NÉGOCIATION : ETAT ET SOCIÉTÉ CIVILE 11

III. UN ACCORD AGRICOLE A CONSOLIDER 12

1. L'ACCÈS AU MARCHÉ : DES DISPOSITIONS FAVORABLES AUX PED ? 12
   - *1.1 Accord sur une formule étagée à quatre bandes 12*
   - *1.2 Produits sensibles 13*
   - *1.3 Avancées sur les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spécial 13*
   - *1.4 Préférences de longue date et érosion des préférences : tout reste à préciser 14*
   - *1.5 Extension de « Tout sauf les armes » : est-ce une réelle avancée ? 15*
2. LE VOLET SOUTIEN INTERNE RESTE À CONCRÉTISER 15
   - *2.1 Accord sur une formule étagée à trois bandes et évolution du TSD 15*
   - *2.2 Renforcer l'effectivité de la réduction du soutien interne distorsif 16*
   - *2.3 Quid de la redéfinition des boîtes bleue et verte ? 17*
3. CONCURRENCE À L'EXPORTATION : LE PARALLÉLISME EST POUR LE MOMENT INTROUVABLE 17
   - *3.1 Accord sur une date butoir pour la suppression des soutiens à l'exportation 17*
   - *3.2 Les implications du parallélisme 17*
4. LE DOSSIER COTON, LE PLUS MAL TRAITÉ ? 19

IV. PEUT-ON VRAIMENT PARLER DU CYCLE DU DÉVELOPPEMENT ? 20

1. UN « PAQUET DÉVELOPPEMENT » PROPOSÉ PAR L'UNION EUROPÉENNE LA VEILLE DE LA CONFÉRENCE 20
2. UN RÉSULTAT EN DEMI-TEINTE, AXÉ SUR LE SEUL ACCÈS AU MARCHÉ 20

V. CONCLUSION : ENTRE OMC ET APE, 2006 SERA UNE ANNÉE CRUCIALE POUR LES ACP 21

I. INTRODUCTION :

Les négociations de l'OMC viennent de franchir une étape. La rencontre de Hong Kong du 13 au 18 décembre 2006 s'est terminée par un accord, contrairement à celle de Seattle en 1999 et de Cancun en 2003 qui s'étaient soldées par un échec. Le cycle du développement, lancé à Doha en 2002 serait-il sur le point de se conclure ? Les semaines à venir vont être déterminantes pour répondre à cette question, tant les points à préciser dans les négociations agricoles sont nombreux et les positions encore divergentes.

Cependant, au vu des résultats de cette rencontre, peut-on encore réellement parler du cycle du développement ? N'y a-t-il pas finalement plus d'affichage marketing que de réelle volonté d'œuvrer pour le développement ?

Répondre à cette question suppose d'étudier à la fois le jeu des acteurs présents, en essayant de faire apparaître leurs réelles motivations et leurs stratégies, mais aussi d'analyser finement le texte issu des rencontres de Hong Kong, au regard de la question du développement tout en identifiant les mages de manœuvre restantes.

Dans un jeu d'acteurs dominé par le face-à-face entre les Etats-Unis et l'Union Européenne, mais aussi fortement influencé par les pays émergents comme le Brésil, les Pays en développement (PED) ont été particulièrement courtisés. Cela a-t-il permis de placer la rencontre sous le signe du développement ?

L'analyse de l'accord conclu à Hong Kong montre que sur le plan de l'accès au marché, le traitement spécial et différencié (TSD) pourrait passer par deux nouveaux mécanismes, les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spécial, même si tout reste à faire pour les concrétiser. L'accès au marché des Pays les moins avancés (PMA) devrait s'améliorer avec l'élargissement de Tout sauf les armes (TSA), même si l'on peut craindre que le fait qu'il porte sur 97% seulement des lignes tarifaires ne vide ce dispositif de son contenu. Enfin, il reste encore à négocier le plus difficile, les pourcentages de réduction tarifaire, qui détermineront donc le niveau d'érosion des préférences.

Sur le plan des soutiens internes, le niveau de réduction reste lui aussi à déterminer. Le débat sur la redéfinition des critères de la boîte verte est ouvert, il reste à le conduire. La majorité des soutiens à l'agriculture des pays développés est actuellement classée dans cette boîte, *a priori* non distorsive mais permettant dans la pratique aux producteurs de vendre en dessous de leur coût de production.

Le volet concurrence à l'exportation s'est essentiellement focalisé sur les subventions à l'exportation de l'Union Européenne, en fixant une date de suppression (2013), soumise à la condition du parallélisme dans la réduction des soutiens d'effet équivalent utilisés par les autres pays développés.

Ainsi, même si le jeu est largement déterminé par le texte issu de la Conférence de Hong Kong, de nombreux points restent à préciser pour que le cycle du développement mérite réellement son nom.

II. RETOUR SUR LE JEU DES ACTEURS

1. Le face à face Etats-Unis/ Union européenne détermine l'ensemble

La semaine de négociations a été marquée par un réel face à face entre l'Union européenne (UE) et les Etats-Unis, plaçant les autres membres de l'OMC dans une situation inconfortable. En effet, ils avaient du mal à trouver leur place dans ces échanges bilatéraux qui donnaient la cadence des négociations.

1.1 Les Etats-Unis interpellent l'UE sur l'accès au marché

Le principal point d'achoppement entre l'UE et les Etats-Unis a été la question de l'accès au marché. Les Etats-Unis ont ouvertement interpellé l'UE sur l'insuffisance de son offre en termes d'accès au marché, lui faisant porter d'emblée la responsabilité du déblocage ou non de la négociation agricole, et donc de la conclusion ou non du cycle de Doha.

Aussi l'UE s'est-elle efforcée de démontrer l'ambition de son offre sur l'accès au marché, soulignant qu'à elle seule, elle importait pour quasiment la même valeur de produits agricoles en provenance des PED que les Etats-Unis, l'Australie, le Canada, le Japon et la Nouvelle-Zélande réunis. Puis l'UE a tenté de montrer par des exemples chiffrés à quel point son offre en termes d'accès au marché était ambitieuse car susceptible d'entraîner des impacts conséquents en termes d'augmentation du prix mondial et des échanges agricoles mondiaux. Les exemples de produits choisis pour étayer l'argument ne l'ont pas été au hasard : en mettant largement en avant les cas des viandes de bœuf et de volaille, c'était bien plusieurs pays membres du G20 que l'UE tentait de rallier à sa cause, notamment le Brésil et l'Argentine (les principaux exportateurs de viande bovine, avec un potentiel croissant d'exportations de viande de volaille) ou encore la Thaïlande (qui compte également parmi les principaux exportateurs de viande de volaille)[1].

1.2 L'UE répond sur les soutiens internes

Par ailleurs, l'UE a interpellé les Etats-Unis sur l'insuffisance de leur offre en termes de réduction des soutiens internes distorsifs, ce qui a été un autre point d'achoppement majeur entre les deux puissances. L'UE a argué que les bénéfices de la libéralisation étaient le résultat d'une approche équilibrée et de progrès sur les deux autres piliers de l'accord agricole, à savoir le soutien interne et les subventions à l'exportation. L'UE a ainsi opposé aux Etats-Unis une étude de leur propre ministère de l'agriculture, l'USDA (United States Department for Agriculture) estimant que les bénéfices de la libéralisation provenaient à 32% de la réduction des soutiens internes et à 54% de la suppression des subventions aux exportations. Or sur ces deux points, l'UE a montré à quel point la réforme de la PAC avait été ambitieuse[2], exhortant les Etats-Unis à en faire autant par rapport à leur politique agricole.

---

[1] Pour le détail de l'argumentaire de l'UE, cf. le n°2 du Hong-Kong Daily ainsi que les documents suivants « the EU offer on market access : the true picture », « the EU offer on market access : the wrong picture » et « Agriculture in the DDA : evaluating the ambition of the EU offer » disponibles en cliquant sur le lien suivant : http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/hongkong/index_en.htm

[2] Cf. le document "Does domestic policy reform matter? Some evidence from world markets" disponible sur le lien suivant: http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/hongkong/pres2.pdf

1.3 Opposition frontale sur l'aide alimentaire

Enfin, l'UE et les Etats-Unis se sont également opposés publiquement au sujet de l'aide alimentaire. L'UE a ouvertement condamné les pratiques d'aide alimentaire des Etats-Unis[3] qui, en écoulant sous forme d'aide alimentaire en nature leurs surplus agricoles, entraînent des perturbations sur les marchés des pays destinataires de l'aide et ne permettent pas de répondre au mieux aux besoins des populations.

Aux pratiques des Etats-Unis jugées inacceptables, l'UE a opposé sa propre approche : passage d'une aide alimentaire en nature à des transferts financiers devant servir à financer des achats locaux ou triangulaires. Les transferts financiers et les achats locaux sont jugés moins perturbateurs pour les marchés locaux. Ils permettent par ailleurs de s'assurer que l'aide répond aux besoins des populations et non à une logique d'écoulement des surplus des donateurs. Enfin, ils sont mieux à même de répondre aux habitudes alimentaires locales.

Les Etats-Unis ont contre-attaqué sans tarder en consacrant la quasi-totalité d'une de leur conférence de presse à démontrer les limites de la proposition de l'UE sur l'aide alimentaire. Selon eux, le passage d'une aide en nature à des transfert financiers a entraîné une baisse des flux d'aide alimentaire européenne, et les achats locaux ou triangulaire ont entraîné une raréfaction des produits locaux et une hausse de leurs prix, détériorant à la fois leur disponibilité et leur accessibilité économique.

1.4 Le G20 cherche à se faire entendre

Pris au piège de ce face à face, le G20 a cherché le meilleure façon de se faire entendre. Se positionner dans le face à face Etats-Unis/ Union européenne était important pour ce groupe de pays émergents, car cela lui permettait d'affirmer qu'il avait des ambitions politiques à la mesure de son poids commercial croissant.

Au début de la négociation, le G20 a choisi de d'appuyer ouvertement les revendications des Etats-Unis. Sur le volet accès aux marchés, le G20 a affirmé d'emblée que le « *moteur des négociations (de Hong-Kong) était l'agriculture, et leur starter l'accès au marché* ».

Il a toutefois vite été rattrapé par un caractère bilatéral des échanges US/UE ouvertement assumé sur certains sujets clés de la négociation (soutiens internes, aide alimentaire notamment). Ceci l'a entraîné à repenser sa place dans ce face à face, en poussant pour la création du G110, ce qui lui a permis de jouer la carte de «porte-parole des pays en développement ».

2. Des PED convoités

Le cycle de Doha étant tout de même celui du développement, les deux principaux poids politiques de la négociation, l'UE et les Etats-Unis, recherchaient fortement les alliances avec les différents sous-groupes des pays en développement.

[3] Cf. le n°3 du Hong-Kong Daily, ainsi que le communiqué de presse de l'UE « Food Aid : EU urges US reform » disponible sur le lien suivant : http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/481&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

Bien que l'affichage politique ait eu son importance, ces alliances ont été avant tout nouées de façon pragmatique en fonction du sujet traité, toujours dans le contexte du face à face UE/ Etats-Unis.

2.1 Sur le volet accès au marché : USA+G20 contre UE+G90

Sur le volet de l'accès au marché, les Etats-Unis n'ont pas eu de mal à gagner le soutien du G20, groupe de pays émergents agro-exportateurs, pour lequel l'ouverture des marchés des pays développés mais aussi des pays en développement est un enjeu majeur.

Un enjeu majeur pour le G20

Cette dernière décennie a été marquée par un fort accroissement des échanges commerciaux Sud-Sud, notamment dans le domaine agricole et agro-alimentaire. Ainsi, en 2004, environ la moitié des exportations agroalimentaires du Brésil se sont dirigées vers les pays en développement, contre seulement un quart en 1990. Les autres membres du G20 sont aussi des agro-exportateurs et donc soucieux d'améliorer leur accès aux marchés des pays du sud : la Thaïlande essentiellement pour la volaille, l'Argentine pour la viande et le blé.

Cette alliance Etats-Unis/ G20 était avant tout destinée à pousser l'UE à faire des concessions sur l'accès au marché. Bien que l'UE ait tenté de rassurer le G20 dès le début de la négociation en montrant l'ambition de son offre, elle n'est apparemment pas parvenue à distendre le lien Etats-Unis/ G20 sur le volet accès au marché.

Pour contrer cette alliance, l'UE s'est rapproché du G90 et en particulier des ACP pour promouvoir un autre éclairage aux discussions sur l'accès au marché. Le rapprochement avec le G90 a en effet permis à l'UE de mettre en avant un discours développement compatible avec sa volonté de modérer l'ouverture des marchés au niveau multilatéral.

Double enjeu pour le G90

Tout d'abord, en termes de renforcement de l'accès aux marchés des pays développés, le G90 fait face à la question épineuse de l'érosion des préférences. Dès le premier jour de la négociation, cette question a été au cœur des discussions du groupe, et plus particulièrement du sous-groupe ACP (Afrique Caraïbes Pacifique), notamment au travers du cas de la réforme du régime européen pour la banane. Les PMA étaient également concernés par cet enjeu, car ils bénéficient de régimes préférentiels d'accès au marché des Etats-Unis et surtout de l'Union européenne (régime Tout sauf les armes).

Par ailleurs, le G90 fait également face à l'enjeu de la protection de ses propres productions agricoles contre les importations en provenance de parties tiers. Aussi le groupe revendique-t-il une certaine marge de manoeuvre pour réguler les flux d'importations de produits agricoles.

Il semblerait que l'alliance entre l'UE et le G90 sur le volet accès au marché de la négociation se soit fait davantage sur l'enjeu de l'érosion des préférences. En effet, une réduction plus importante des protections tarifaires à l'entrée du marché européen se traduirait par une érosion des préférences commerciales des pays du G90. Les pays ACP ont conforté la position de l'UE, en proposant que cette dernière classe dans la catégorie des produits sensibles les produits issus des ACP susceptibles de subir une érosion des préférences. Les produits concernés subiraient donc une réduction des droits de douane moindre et plus échelonnée dans le temps.

L'UE est donc parvenue à s'assurer le soutien du G90 sur la question de l'érosion des préférences, même si il lui était difficile d'être complètement crédible, notamment en raison des

dossiers sucre et banane portés par les ACP. La réforme de la politique européenne s'est en effet traduite pour les ACP par une érosion des préférences conséquente. Pour le sucre, la baisse de moitié du prix du sucre européen se répercute sur celui du sucre ACP qui entrait dans des conditions préférentielles dans le cadre des protocoles produits. L'adoption d'un droit de douane unique pour toutes les importations de banane de l'UE, qui pourrait finalement atteindre 176 euros la tonne, pénalise les productions des ACP.

L'UE s'est tout de même efforcée tout au long de la négociation de ménager les ACP, en leur assurant que, sur le dossier de la banane, elle faisait en sorte d'adopter une approche aux bénéfices équilibrés pour tous les pays en développement, et sur le dossier sucre, en leur promettant des compensations financières conséquentes.

La revendication du G90 de réguler les importations en provenance de pays tiers a plus trouvé écho auprès du G33, autour des notions de produits spéciaux et de mécanisme de sauvegarde spéciale, qu'auprès de l'UE qui n'osait pas s'afficher trop ouvertement sur ces points. L'UE ne semble pas très à l'aise sur ces sujets, sans doute car elle se trouve en porte à faux : d'une part elle n'est pas insensible à la mise en place de mécanisme défensifs car elle fait elle-même face à l'enjeu de la protection de son marché domestique pour certains produits clés, mais d'autre part une définition ambitieuse des produits spéciaux et du mécanisme de sauvegarde spéciale ne seraient pas dans son intérêt car cela limiterait son accès aux marchés des PED, débouché important pour ses exportations.

Une certaine approche commune de la question de l'accès au marché, même quelque peu restrictive par rapport aux demandes du G90, a donc permis à l'UE de ménager son alliance avec le G90 tout au long de la semaine et ainsi de contrebalancer quelque peu celle des Etats-Unis et du G20.

2.2 Sur le paquet développement : UE+PMA contre les Etats-Unis

Pour conforter l'alliance nouée avec le G90 sur l'enjeu de l'érosion des préférences, l'UE a, le 8 décembre 2005, quelques jours à peine avant le démarrage officielle de la Conférence de Hong-Kong, mis sur la table le « paquet développement » comme élément central du traitement spécial et différencié et comme symbole de l'orientation développement de l'agenda de Doha.

Les discussions se sont focalisées sur la première des mesures de ce paquet développement, à savoir l'accès libre de droit de douane et de quota aux marchés des pays développés et des pays émergents qui le souhaitent pour les produits issus des pays les moins avancés.

Cette initiative a été politiquement très bénéfique pour l'UE. Cette première mesure du paquet développement n'était pas très compliquée à mettre en œuvre au niveau européen, car l'UE applique déjà depuis 2001 le régime Tout Sauf les Armes qui accorde un accès libre de droit de douane et de quota pour toutes les importations en provenance des PMA (à l'exception des armes). N'ayant pas d'effort supplémentaire à consentir, celui lui a permis de mettre une pression réelle sur les Etats-Unis, ainsi que sur d'autres pays développés comme le Japon, pour qu'ils en fassent autant au nom du cycle du développement. Les « *pays émergents qui se déclareront en mesure de le faire* » étaient aussi invités à mettre en place un tel accès à leur marché.

Les USA et le Japon ont été beaucoup plus sur la défensive, car accorder une mesure type « Tout Sauf les Armes » à l'ensemble des PMA représentait pour eux le risque de s'exposer à

la concurrence du textile en provenance du Bangladesh pour les Etats-Unis, ou du riz ou du poisson pour le Japon.

Cette initiative de l'UE aurait a priori pu placer les pays du G20 dans une situation davantage défensive, car elle supposait de leur part un certain effort vis-à-vis des PMA. Elle a en fait largement été une aubaine, surtout pour le Brésil et l'Inde. En effet, cette initiative est rapidement devenu l'emblème du cycle de développement : elle a permis au Brésil et à l'Inde de souder l'ensemble des pays en développement autour de cet enjeu, et a constitué un élément d'affichage important du futur G110, si fragile au-delà de l'affichage.

Les chefs de file du G20 ont donc pu jouer l'affichage « développement » comme interface dans le duel Union européenne/Etats-Unis, tout en allant dans le sens de leur principale revendication, à savoir un pas supplémentaire dans la baisse des protection tarifaires. de surcroît, cette « concession » est d'autant plus aisée que l'accord leur laisse le libre choix de la mettre réellement en application.

Cette stratégie s'est par contre avérée moins intéressante pour le G90, car elle a contribué à promouvoir et à légitimer une vision restrictive du traitement spécial et différencié, et à minorer les exigences du cycle de Doha pour qu'il soit réellement en faveur du développement.

2.3 Sur le volet concurrence à l'exportation : USA+ tous les PED contre l'UE

La situation de l'UE a été difficile pendant la semaine de négociations. Elle a cristallisé contre elle une alliance Etats-Unis/G20/G33/G90 car elle refusait d'annoncer une date pour la fin des subventions à l'exportation.

S'il y a un outil de politique agricole jugé comme illégitime et déloyal dans un contexte d'assainissement des conditions de concurrences Nord/Sud, c'est bien celui des subventions à l'exportation. Cependant, l'UE est loin d'être le principal utilisateur de telles mesures de soutiens à l'exportation. Les Etats-Unis, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande recourent aussi à des mesures de soutiens à l'exportation (crédit à l'exportation et entreprise de commerce d'Etat, aide alimentaire dispensée avec plus pour assainir le marché intérieur du donateur qu'à fins humanitaires).

Dès la Conférence de Doha en 2001, l'UE s'est dite prête à supprimer l'ensemble de ses subventions à l'exportation, si toutefois les autres parties à la négociation en faisait autant pour les mesures de soutien à l'exportation qu'ils utilisent.

La stratégie de négociation de l'UE l'a conduite à se retrouver en position d'accusée. En annonçant très en amont de la Conférence, le 10 octobre, le niveau maximal de concessions qu'elle était prête à faire, l'UE n'avait plus comme ultime monnaie d'échange que la date butoir de suppression des subventions à l'exportation. Il a alors été aisé pour les Etats-Unis se s'attirer le soutien de l'ensemble des pays en développement pour faire pression sur l'UE sur le volet soutien à l'exportation.

3. L'alliance « historique » du G110 est-elle durable ?

Le vendredi 16 décembre, quelques 48 heures avant la fin de la négociation, est née une nouvelle coalition entre les pays du groupe ACP, des PMA, du G20, du G33, du groupe africain et du groupe des petites économies, soit un groupe de 110 pays représentant plus des deux tiers des Etats membres de l'OMC. Ce regroupement, qualifié d'historique par certains, traduit plusieurs tendances et, derrière un affichage commun, dissimule de nombreuses failles.

Le G110 a largement été initié par le Brésil et l'Inde, dans un souci de se positionner par rapport au face-à-face Union européenne/ Etats-Unis. Comme évoqué précédemment, ce positionnement du G20 et de ses leaders par rapport aux échanges bilatéraux entre les deux superpuissances n'a pas été aisé et ne s'est précisé qu'au fur et à mesure des négociations. Cette difficulté vient du fait que les pays membres du G20 sont à la fois des pays en développement, et des puissances agro-exportatrices à la conquête de nouveaux débouchés. Ce double statut a exigé d'eux une sorte de grand écart entre d'une part la défense de leurs prérogatives de pays en développement, comme le droit au traitement spécial et différencié, et d'autre part une offensive pour une ouverture accrue des marchés, y compris des autres PED.

Le Brésil a largement œuvré pour ses intérêts propres en s'affichant à la tête d'une grande coalition de pays en développement. Cela lui a permis de s'afficher comme un acteur incontournable de la négociation. En mettant en avant sa situation de PED, situation qu'on aurait pu quelque peu oublier au regard de ses intérêts offensifs dans le dossier agricole, le Brésil a cherché à échapper à la différentiation des PED voulue par l'UE. Cette dernière souhaitait distinguer les pays émergents et ainsi obtenir d'eux des concessions sur les biens industriels et les services. Le Brésil a bien reconnu qu'en tant que pays émergent il était prêt à offrir un accès libre de droits de douane et de quotas aux exportations des PMA, mais il s'est avant tout positionné à Hong-Kong comme le porte parole des PED.

Ainsi, après avoir affiché tout d'abord un soutien aux Etats-Unis sur le volet accès au marché, le Brésil a finalement choisi de jouer la carte développement en se posant comme leader du G110.

La principale revendication de ce nouveau groupe est « *l'élimination des distorsions qui empêchent la croissance des exportations des pays en développement et les privent de l'espace politique nécessaire pour assurer un développement socio-économique durable* »[4]. Dans le contexte du face-à-face Union européenne/ Etats-Unis, le G110 a joué un rôle de contrepoids, en se positionnant clairement en faveur de l'élimination intégrale des subventions à l'exportation des pays développés. Le nouveau groupe appelle également à une réduction significative des mesures de soutien interne distorsives, valable aussi bien pour l'UE que pour les Etats-Unis.

Son positionnement se complique toutefois en ce qui concerne l'accès au marché, avec des divergences qui reflètent l'hétérogénéité du groupe. Des revendications communes sont clairement affichées, comme l'accès libre de droits et de contingents aux marchés des pays développés et des pays émergents qui le souhaitent pour les PMA, l'importance des produits spéciaux et de la clause de sauvegarde spéciale, ainsi que le soutien à l'initiative coton. La question des préférences reste le point de divergence majeur. Comme mentionné précédemment, le G20 a une stratégie très offensive en termes de réduction tarifaire, alors que le G90, et plus particulièrement les ACP, sont avant tout soucieux d'un maintien des préférences dont ils bénéficient pour l'accès aux marchés des pays développés.

La plupart des membres du nouveau groupe a salué le rééquilibrage politique permis par cette initiative arrivée à un moment crucial de la négociation pour contrebalancer quelque peu le face-à-face qui se durcissait entre l'UE et les Etats-Unis.

Toutefois, une certaine vigilance devra sans doute être de mise, pour que cette alliance ne devienne pas un piège quand il s'agira de traiter de modalités d'application de la déclaration de

[4] C. Amorim, conférence de presse du G110 du vendredi 16 décembre 2005.

Hong-Kong. Politiquement et économiquement, l'équilibre des forces au sein du G110 est largement en faveur des grands pays agro-exportateurs du G20. Or ces derniers sont très offensifs en termes d'accès au marché. Le G90 et plus particulièrement les ACP devront veiller à un certain équilibre dans le traitement des modalités, pour éviter que la question de l'érosion des préférences, ou encore celle des produits spéciaux et du mécanisme de sauvegarde spéciale, ne reste au stade de principes politiques.

La confortation d'une alliance avec le G33/G90 pour faire contrepoids au G20 au sein même du G110 serait un moyen de remettre sur la table l'enjeu de la régulation des importations.

4. Le processus de négociation : Etat et société civile

Pour la première fois lors d'une Conférence ministérielle, les ONGs étaient réunies sous le même toit que les délégués, aux côtés également des médias. Les organisateurs de la Conférence ont ainsi voulu souligner leur volonté d'assurer une réunion inclusive et transparente à l'égard des acteurs non gouvernementaux. Cette organisation ne s'est pas traduite pour autant par un jeu équilibré entre les acteurs.

Tout d'abord, la négociation se fait exclusivement entre délégués, et plus précisément entre ministres. Les positions sont négociées au sein des délégations, approuvées par le Chef de délégation, puis transmises comme base de négociation au niveau de petits groupes restreints, sortes de huis clos appelés « groupes consultatifs du président » (pour ne pas dire « chambres vertes »). Les délégations réunies dans des groupes de pays (comme le G90 ou le G33) sont représentées par un président et un coordinateur par thème de négociation. Les discussions en chambres vertes se font avec l'appui d'un certain nombre de facilitateurs (ministres nommés par le président de la Conférence) pour chacun des sujets abordés.

Des représentants d'ONGs étaient présents dans les délégations de nombreux pays, du Nord comme du Sud[5]. Elles avaient ainsi accès au débriefing des « green rooms » et pouvaient donner leur point de vue aux délégués des gouvernements. D'autre part, les nombreux débats organisés par les ONG permettaient de faire le lien avec les négociations, même si on peut regretter une faible participation des délégations et l'organisation d'un trop grand nombre d'évènements qui ne favorisaient pas l'animation et l'intérêt des débats.

Enfin, certaines ONG ont joué un rôle important dans le renforcement de capacités d'un groupe particulier de pays sur des aspects spécifiques de la négociation agricole. Ces actions d'expertise et de lobbying réalisées en amont sur des aspects spécifiques de la négociation agricole se sont révélées dans une certaine mesure une stratégie payante.

[5] A noter que quatre Etats membres de l'UE, dont la France, avaient refusé d'inclure des représentant de la société civile dans leur délégation officielle.

III. UN ACCORD AGRICOLE A CONSOLIDER

1. L'accès au marché : des dispositions favorables aux PED ?

1.1 Accord sur une formule étagée à quatre bandes

La formule étagée renvoie *a priori* à des réductions plus fortes pour les fourchettes supérieures. L'accord figurant dans la Déclaration sur une formule étagée à quatre bandes confirme donc implicitement le principe de progressivité, selon lequel les droits de douane les plus élevés subiront une réduction plus importante.

Par contre, les modalités permettant de rendre la formule de réduction tarifaire opérationnelle restent à préciser. Il s'agit notamment de préciser les seuils qui délimitent les différentes fourchettes, à la fois ceux applicables aux pays développés comme ceux applicables aux PED.

De la même façon, l'abaissement au sein même des fourchettes reste à préciser. Une certaine convergence est soulignée autour d'un abaissement linéaire, contrairement à la demande des Etats-Unis et des agro-exportateurs ex-membres du groupe de Cairns d'introduire la proportionnalité pour les abaissements au sein même des fourchettes. Mais la possibilité d'introduire un pivot dans l'une ou l'autre des fourchettes reste de mise, ce qui permettrait de réintroduite un élément de proportionnalité dans les réductions tarifaires (au sein d'une même fourchette, réduction plus forte pour les droits de douane supérieurs au pivot).

En conclusion, la définition des modalités pour la formule de réduction tarifaire renvoie à un compromis difficile autour d'une approche équilibrée du principe de progressivité dans les abaissements tarifaires.

Si le principe est accepté, les Etats-Unis et les pays agro- exportateurs souhaiteraient le pousser à son maximum, avec des réductions tarifaires plus importantes pour les droits de douane les plus élevés au sein même de chaque fourchette (formule dite « Suisse »). L'UE et le G10 quant à eux sont traditionnellement beaucoup plus réticents au principe de progressivité, dans la mesure où un nombre important de leurs lignes entrerait dans les fourchettes supérieures. Ils souhaiteraient se limiter à une réduction plus forte des pics tarifaires, et ne pas adopter le principe de proportionnalité pour le reste de leurs lignes tarifaires.

Ces divergences d'approches renvoient surtout aux choix faits par les Etats-Unis et l'Union européenne en termes d'outils de politique agricole. L'UE utilisait traditionnellement des soutiens par les prix, nécessitant une protection aux frontières pour permettre aux prix intérieurs européens de se maintenir au-dessus du prix mondial. Les Etats-Unis utilisent surtout des paiements directs aux producteurs. Ils peuvent ainsi se permettre d'exposer leurs prix intérieurs au prix mondial, et d'avoir recours à une protection tarifaire moindre, puisque les producteurs seront compensés de la baisse des prix par des aides directes au revenu. L'Union Européenne, avec la réforme de sa politique agricole commune (PAC) a récemment fait le choix d'un soutien par des aides directes plutôt que par des prix élevés. Son objectif aujourd'hui semble être de retarder la baisse des droits de douane, le temps que la réforme de la PAC et donc les aides directes soient complètement appliquées.

L'Union Africaine est plutôt en faveur du principe de la progressivité et souhaite qu'il soit étudié dans les négociations. Toutefois, ce principe doit être abordé avec prudence, dans la mesure où trop de progressivité risquerait de nuire à leurs préférences tarifaires. Ce sont en

effet surtout sur des matières premières agricoles que l'UE impose des droits de douane particulièrement élevés. C'est donc pour ces matières premières agricoles que le principe de proportionnalité imposerait à l'UE de consentir à des réductions tarifaires les plus importantes, risquant de remettre en cause les avantages préférentiels dont bénéficient les PMA et les ACP en termes d'accès au marché européen pour ces produits.

1.2 Produits sensibles

Pas d'avancées sur ce point, le texte se contente de reconnaître qu'il « *est nécessaire de convenir d'un traitement pour les produits sensibles* ». La mention « *en tenant compte de tous les éléments en jeu* » n'apporte pas d'éclairage sur les modalités pour la désignation et le traitement de ces produits. Dans le paragraphe traitement spécial et différencié de la partie accès au marché de l'annexe A, il est simplement précisé qu'il y aura une plus grande flexibilité pour les produits sensibles des pays en développement.

1.3 Avancées sur les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spécial

Sur les produits spéciaux

Des avancées sont explicitement reconnues dans le texte de la Déclaration finale, à la fois concernant la désignation et le traitement des produits spéciaux, qui stipule en effet que « *Les PED auront la flexibilité de désigner eux-mêmes un nombre approprié de lignes tarifaires comme produits spéciaux, guidés par des indicateurs fondés sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural* ».

S'agissant de la désignation des produits spéciaux, deux enjeux principaux continuent de se poser pour les pays ACP.

Tout d'abord, il faudra préciser dans les modalités de désignation des produits spéciaux si le terme « *guidé par des indicateurs* » renvoie à une liste non exhaustive et indicative d'indicateurs ou au contraire à une liste limitée et fixe servant de filtre pour le choix des produits. Cette divergence d'approches est soulevée dans l'annexe A de la Déclaration, qui n'y apporte pas de réponse. Aussi les ACP auront-ils intérêt, pour se préserver le plus de marge de manœuvre possible dans le choix de leurs produits désignés comme spéciaux, de se positionner en faveur d'une liste non exhaustive et indicative. Surtout s'ils souhaitent lier les produits spéciaux désignés dans le cadre de l'OMC avec les produits qu'ils souhaitent soustraire à la libéralisation dans le cadre des APE avec l'Union européenne.

Par ailleurs, la question du nombre de lignes tarifaires susceptibles d'être désignées comme produits spéciaux reste aussi ouverte. Pour les ACP, cette question est particulièrement importante pour ne pas limiter la marge de manoeuvre de 20% de produits à soustraire de la libéralisation dont ils devraient bénéficier dans le cadre des APE avec l'UE. Dans ce cadre, les ACP auraient intérêt à demander le droit pour les PED de désigner au moins 20% des lignes tarifaires comme produits spéciaux.

S'agissant des modalités liées au traitement des produits spéciaux, la Déclaration ne tranche pas les questions restées ouvertes.

Il s'agit notamment de décider si les produits spéciaux seront exemptés de réduction tarifaire où s'ils subiront une réduction tarifaire moindre. Que penser de la dernière proposition du G33 de distinguer trois catégories de produits spéciaux en fonction du traitement qu'ils subiront ?

N'est-ce pas une reculade politique par rapport à l'affirmation du principe que certains produits agricoles vitaux doivent pouvoir échapper à la libéralisation ?

Autre point à trancher, celui de l'éligibilité des produits spéciaux au titre du mécanisme de sauvegarde spécial, l'enjeu étant de définir si elle est automatique ou non.

Sur le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS)

La Déclaration affirme que « *les PED auront aussi le droit d'avoir recours à un Mécanisme de sauvegarde spéciale basé sur des seuils de déclenchement fondés sur les quantités importées et les prix*». Cette précision des conditions de déclenchement du mécanisme est une avancée par rapport à l'accord-cadre de juillet 2004, car de nombreuses réticences persistaient quant à la possibilité de fonder le mécanisme de sauvegarde spéciale sur les prix. Pour les ACP, cet acquis est une victoire qui devrait leur permettre de se protéger contre les importations à bas prix.

Reste toutefois à définir les modalités de traitement de ces hausses brutales d'importations. Il s'agit entre autre de préciser dans quelle mesure elles pourront se voir appliquer un droit de douane supplémentaire –qui devra être suffisamment élevé pour être efficace. La durée d'application de la sauvegarde devra aussi être précisée. Il en est de même pour les produits éligibles au titre de ce MSS : leur nombre sera-t-il limité ou non, et si oui, quels seront les critères d'éligibilité au titre du MSS. Sur ce point, de nombreuses divergences persistent entre les pays. Les membres du G33 estiment que tous les produits devraient être éligibles au titre du MSS, alors que d'autres pays soutiennent une approche plus restrictive. Les ACP proposent que les produits spéciaux soient automatiquement éligibles au titre du MSS, ce qui n'implique pas de limiter cette éligibilité aux produits spéciaux. Les ACP ont tout intérêt à obtenir que le plus de produits possibles soient éligibles au titre du MSS.

Il est par ailleurs précisé dans le texte de Déclaration que « *les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spéciale feront partie intégrante des modalités et des résultats sur l'agriculture* ». Ceci va à l'encontre de la demande du G33 de traiter ces deux points à part, ce qui permettrait un accord plus rapide pour que les produits spéciaux et le mécanisme de sauvegarde spécial soient opérationnels au plus vite.

Les progrès sur ces deux points ont été salué comme une avancée par les ACP, dans la mesure où ce sont les deux seuls outils à l'ordre du jour de la négociation à même de leur permettre de faire face à l'enjeu de la protection de ses propres productions agricoles contre les importations en provenance de parties tiers.

1.4 Préférences de longue date et érosion des préférences : tout reste à préciser

Il est en effet énoncé que « *rien de ce qu'il a été convenu dans la Déclaration ne mettait en cause l'accord déjà consigné dans le Cadre (de Juillet 2004), y compris les produits tropicaux et les produits qui revêtent une importance particulière pour la diversification de la production en remplacement des cultures des plantes narcotiques illicites, les préférences de longue date et l'érosion des préférences* ».

Si ces deux enjeux sont bien explicitement mentionnés dans le texte de Déclaration, c'est en réponse à une demande ferme de la part des pays ACP. En effet, dans l'avant-dernière version du texte, seule la notion d'érosion des préférences apparaissait. Les ACP ont obtenu in extremis au cours de la dernière nuit de négociation que mention soit faite des préférences de long terme.

Toutefois, le fait que ces deux notions soient mentionnées en tant qu' « *autres questions* », au même titre que les produits tropicaux et les cultures de remplacement des plantes narcotiques illicites, amoindrit leur poids. Du texte de Déclaration ne ressort pas l'impression que cette question sera traitée de façon prioritaire.

Par ailleurs, rien n'est précisé concernant les modalités pour maintenir les préférences de long terme et lutter contre l'érosion des préférences. En particulier, il n'a pas été fait référence à la demande des pays ACP de lier la question de l'érosion des préférences à celle des produits sensibles –demande selon laquelle les produits sensibles seraient désignés de telle sorte à correspondre aux produits pour lesquels les ACP subissent une érosion de leurs préférences.

Au contraire, l'annexe A du texte de Déclaration maintient le principe d'extension des quotas tarifaires pour les produits sensibles (note de bas de page n°11), ce qui se traduirait par une érosion des préférence accrue pour les pays ACP.

1.5 Extension de « Tout sauf les armes » : est-ce une réelle avancée ?

A noter en termes d'accès au marché la décision, formulée dans l'annexe F de l'accord, de consentir pour « *tous les produits originaires des PMA un accès en franchise de droits et sans contingents* » aux marchés « *des pays développés et des pays en développement qui se déclarent en mesure de le faire* », et ce sur une base durable à partir de 2008 ou au plus tard du début de la période de mise en œuvre de l'accord. Cette mesure renvoie à l'une des dispositions phare du « paquet développement » mis sur la table des négociations par l'UE quelques jours avant le début de la conférence de Hong-Kong.

Il est toutefois immédiatement précisé dans le paragraphe qui suit que « *pour les membres qui auront des difficultés à assurer un accès au marché comme il est indiqué ci-dessus offriront un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour au moins 97% des produits originaires des PMA (...) ».* Cette précision, insérée dans l'accord quelques heures avant la fin de la négociation, tempère fortement la portée de cette disposition de traitement spécial et différencié. En effet, la possibilité d'exclure 3% de leurs lignes tarifaires de l'ouverture aux importations en provenance des PMA permettra notamment aux Etats-Unis de limiter ses importations de textile en provenance du Bangladesh ou du Cambodge, et au Japon ses importations de riz.

2. Le volet soutien interne reste à concrétiser

2.1 Accord sur une formule étagée à trois bandes et évolution du TSD

La Déclaration précise qu'il y aura trois fourchettes pour les réductions de la MGS totale consolidée (boîte orange) et pour l'abaissement global du soutien interne ayant des effets distorsifs sur les échanges, avec des abaissements linéaires plus élevés dans les fourchettes supérieures. Le principe de progressivité est donc également de mise dans la réduction du soutien interne.

Il est précisé que le membre qui aura le niveau de soutien le plus élevé –à savoir l'UE- se situera dans la fourchette supérieure, les deux membres qui ont les deuxième et troisième niveaux de soutien –Etats-Unis et Japon- se situeront dans la fourchette du milieu, et tous les autres membres, y compris tous les PED, se situeront dans la fourchette inférieure. Cette décision va à l'encontre de la demande des PED de se voir situer dans une quatrième bande qui

exigerait des réductions en termes de soutien interne distorsif plus faibles que celles requises par la bande inférieure de la formule de réduction à trois bandes.

En termes de traitement spécial et différencié, les PED devront réduire leur soutien interne distorsif dans la même proportion que les pays développés autres que les trois qui ont le plus recours au soutien interne distorsif. On s'écarte ici de la conception traditionnelle du traitement spécial et différencié, car les PED sont traités de la même façon que les pays développés dont le niveau de soutien interne distorsif est comparable -dans la mesure où il est compris dans la même fourchette[6]. La seule mesure de TSD introduite à l'attention des PED l'est plus loin dans le paragraphe : « *les PED membres n'ayant pas d'engagements concernant la MGS (boîte orange) seront exemptés des réductions du de minimis et de l'abaissement global du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges* ». On constate donc une évolution dans la conception du TSD qui ici ne concerne pas l'ensemble des PED mais visent à les distinguer en fonction du niveau de soutien boîte orange qu'ils utilisent. Un pas vers la différentiation entre PED en fonction des caractéristiques de leur politique agricole, et non pas simplement sur la base de leur statut de PED ou PMA, comme c'était le cas dans l'accord agricole en vigueur jusqu'à présent.

S'agissant de la formule de réduction des soutiens internes distorsifs et de la MGS, il reste toutefois à préciser de nombreuses modalités d'application, comme les seuils des fourchettes, le pourcentage de réduction pour chacune des fourchettes, les dates de mise en œuvre ainsi que la possibilité d'introduire ou non des plafonnements spécifiques par produit.

2.2 Renforcer l'effectivité de la réduction du soutien interne distorsif

L'accord intègre une disposition devant renforcer l'effectivité de la réduction des soutiens internes distorsifs. Il est en effet dit que « *la réduction globale du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges devra être faite quand bien même la somme des réductions des versements au titre de la MGS totale consolidée finale, du de minimis et de la catégorie bleue serait sinon inférieure à la réduction globale ».* Formulée autrement, cette disposition dit que si la somme des réductions des versements au titre de la MGS totale consolidée finale, du *de minimis* et de la catégorie bleue est inférieure aux engagements de réduction globale du soutien interne distorsif, alors il faudra réduire le niveau global du soutien interne distorsif.

Cette disposition vise à jouer sur la différence qui existe entre d'une part niveau de soutien consolidé et d'autre part, niveau appliqué.

Il s'agit donc maintenant de s'assurer que les réductions du niveau global de soutien interne s'applique bien aux montants de soutiens réellement appliqués et non aux montants consolidés. Par exemple, dans le cas des USA, la MGS notifiée en 2001 est de 14,4 milliards de dollars US. L'engagement de réduction pour la fin de la mise en œuvre de l'accord agricole (MGS consolidée) est de 17,7 milliards de dollars US. Les Etats-Unis pourraient bien s'engager à réduire de 3 milliards de dollars US, soit de 17%, le niveau de leur MGS consolidée, sans que cela n'entraîne aucune diminution effective du niveau appliqué de soutien MGS[7].

---

[6] Même s'il est précisé que les pays développés se situant dans la fourchette inférieure et qui ont des niveaux relatifs élevés de MGS totale consolidée (boîte orange) feront un effort additionnel de réduction de la MGS.

[7] Source : OMC

De plus, cette disposition ne concerne pas les soutiens de la boîte verte qui sont considérés comme non distorsifs. Aussi les pays développés pourront-ils toujours y classer leurs soutiens directs aux producteurs, qui entraînent un soutien indirect aux exportations.

2.3 Quid de la redéfinition des boîtes bleue et verte ?

Rien n'a été décidé dans la Déclaration finale en termes de redéfinition de la catégorie bleue.

S'agissant des critères de la catégorie verte, la Déclaration précise qu' « *ils seront réexaminés conformément au paragraphe 16 du Cadre, en autres choses, pour faire en sorte que les programmes des pays en développement membres qui causent une distorsion des échanges au plus minime soient effectivement couverts* ». Seule précision donc par rapport au Cadre de Juillet 2004, cette disposition à l'attention des PED visant à intégrer les programmes qu'ils utilisent et qui n'ont que des effets distorsifs minimes. Le texte ne précise toutefois pas de quels programmes il s'agit.

La Déclaration entraîne donc une avancée très limitée en termes de redéfinition de la boîte verte, enjeu pourtant important pour les pays en développement. En effet, aujourd'hui l'essentiel des soutiens de l'UE et des Etats-Unis passe par la boîte verte. Les produits agricoles exportés sont donc indirectement subventionnés, via des aides directes aux producteurs.

3. Concurrence à l'exportation : le parallélisme est pour le moment introuvable

3.1 Accord sur une date butoir pour la suppression des soutiens à l'exportation

La Déclaration avance finalement la date de 2013, au lieu de 2010 comme le souhaitaient l'ensemble des membres hormis l'UE, pour l'achèvement de la suppression des subventions à l'exportation et la mise en place des disciplines pour les mesures d'effet équivalent. En outre, il est spécifié que l'essentiel de la réduction devra se faire avant la fin de la première moitié de la période de mise en œuvre. Reste à définir que ce recouvre le terme « *essentiel* ».

Le choix de cette date consacre une victoire réelle de l'Union européenne, dans la mesure où elle lui évite une anticipation de la réforme de sa PAC prévue pour 2013.

3.2 Les implications du parallélisme

L'exigence de parallélisme dans la suppression de toutes les formes de subventions à l'exportation a été explicitée, puisque le paragraphe de la Déclaration traitant des subventions à l'exportation commence par « *nous convenons d'assurer l'élimination parallèle de toutes les formes de subventions à l'exportations et des disciplines concernant toutes les mesures à l'exportation d'effet équivalent* ».

S'agissant du pilier concurrence à l'exportation, le parallélisme implique donc à la fois une élimination parallèle de toutes les formes de soutiens à l'exportation telles que reconnues par l'OMC à l'article V.9[8], mais aussi un engagement à assurer, en parallèle de la suppression des subventions à l'exportations, des disciplines pour les mesures à l'exportation d'effet équivalent.

[8] Les instruments concernés par cet article sont les subventions directes, l'écoulement de stock publics à un prix inférieur au prix du marché intérieur et les subventions pour réduire les coûts de commercialisation.

S'agissant de la définition de disciplines pour les mesures à l'exportation d'effet équivalent, certaines avancées ont été consacrées par la Déclaration.

Crédits à l'exportation

Pour les crédits et garanties de crédit à l'exportation, ainsi que des programmes d'assurance ayant des périodes de remboursement de 180 jours et moins, il a été convenu que d'une part ces programmes doivent s'autofinancer, d'autre part qu'ils doivent être mis en œuvre sur une durée suffisamment courte pour se rapprocher des conditions de prêts du marché. Toutefois, sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation dont les périodes de remboursement sont plus longues, aucune avancée n'a été consacrée. Or ce sont justement ces crédits qui s'écartent le plus des conditions de marché. Les Etats-Unis y ont par exemple largement recours.

Entreprises de commerce d'Etat

S'agissant des entreprises commerciales d'Etat (ECE) exportatrices, il s'agit d'éliminer les pratiques qui ont des effets de distorsion sur les échanges. La Déclaration consacre l'extension des disciplines relatives aux ECE exportatrices aux pouvoirs de monopole détenus par des acteurs privés, de façon à ce qu'un tel pouvoir n'ait pas des conséquences indirectes de soutien à l'exportation, à leur financement par les pouvoirs publics et aux garanties contre les pertes dont elles bénéficient.

Aide alimentaire

S'agissant de l'aide alimentaire, la Déclaration aborde la question par la sécurisation d'un « *niveau adéquat d'aide* », dans l'intérêt des pays bénéficiaires. A cette fin est prévue la création d'une « *catégorie sûre pour l'aide alimentaire véritable* » afin de pouvoir répondre aux situations d'urgence. C'est dans un second temps qu'est introduit l'enjeu de l'encadrement de l'aide alimentaire : « *de plus, nous allons assurer l'élimination du détournement commercial* ».

Cette façon d'aborder la question dans la Déclaration n'est pas anodine. D'abord il est question de la sécurisation d'un certain niveau d'aide alimentaire, puis seulement dans un second temps de la nécessité d'encadrement des pratiques d'aide alimentaire.

Il apparaît toutefois dans la Déclaration qu'un certain glissement s'est opéré pour traiter davantage de la disponibilité de l'aide alimentaire plus que de son encadrement pour éviter qu'elle n'entraîne des distorsions commerciales.

Cette réponse apportée par la Déclaration finale ne répond pas vraiment à la question posée à l'OMC au sujet de l'aide alimentaire. On peut en effet légitimement se demander quel rôle revient à l'OMC lorsqu'elle traite d'aide alimentaire. On peut raisonnablement douter de la légitimité de cette instance lorsqu'elle s'attribue le rôle de sécuriser un niveau adéquat d'aide alimentaire. D'autres instances/ cadres internationaux se sont vues confier ce mandat[9].

Lorsque l'OMC a été sollicitée au sujet de l'aide alimentaire, son mandat était de faire en sorte d'éviter que cette aide alimentaire soit, pour les pays donateurs, un moyen d'écouler leurs surplus de production et de s'ouvrir de nouveaux marchés et ainsi d'éviter les perturbations sur les marchés des pays bénéficiaires (concurrence avec la production locale). Le fait que la question de l'aide alimentaire ait été abordée dans le pilier concurrence à l'exportation va bien

[9] Comme la Convention de Londres sur l'aide alimentaire

dans ce sens. L'enjeu se posait donc bien en termes de renforcement de l'encadrement de l'aide alimentaire afin qu'elle ait une visée exclusivement humanitaire.

Certes, la demande des pays bénéficiaires, notamment des PMA, portaient sur deux points : d'une part réglementer l'aide alimentaire pour qu'elle soit disponible en tout temps pour répondre aux besoins des PMA et des pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires. D'autre part, ils demandent une meilleure surveillance des transactions d'aide alimentaire, tout en encourageant lorsque cela est possible les achats locaux et régionaux et en limitant à un minimum l'impact de l'aide alimentaire sur la production locale des pays récipiendaires

Il est toutefois peu probable que cette double demande soit à l'origine de la façon dont la question de l'aide alimentaire a été abordée dans la Déclaration finale. La pression mise sur l'OMC est plutôt à chercher du côté des donateurs d'aide alimentaire, plus précisément du côté des Etats-Unis dont la loi agricole PL 480 affirme explicitement que ses programmes d'aide alimentaire sont mis en œuvre « *(...) pour développer et élargir les marchés d'exportation pour les matières premières agricoles en provenance des Etats-Unis* ».

4. Le dossier coton, le plus mal traité ?

La suppression des subventions américaines à l'exportation de coton est la seule avancée concrète obtenue à Hong-Kong. En effet, même si sur cette question les Etats-Unis ont été condamnés, sur plainte du Brésil, ce dernier n'a pas jusqu'alors exercé ses droits de représailles. Le fait que l'accord indique explicitement une date pour que ces subventions soient supprimées, à savoir 2006, est donc une avancée.

Sur la baisse des soutiens internes, les Etats se sont engagés à ce qu'elle soit plus rapide et plus importante pour le coton que pour les autres produits. En cela ils essaient d'être conforme à l'accord-cadre de juillet 2004 qui prévoyait que le traitement du coton soit « *ambitieux, rapide et spécifique* ». Le règlement de la question du coton est cependant devenu maintenant complètement lié aux avancées sur les autres produits agricoles, ce qui va sans doute en amoindrir le caractère ambitieux et rapide… Il reste en effet à négocier cette baisse et il n'est pas certain que les différents Conseils Généraux arrivent à une position commune rapidement.

Un meilleur accès aux marchés des pays riches a été négocié pour le coton Africain. Cependant cela ne représente qu'une infime partie de la demande des pays du C4. Pourtant, à Hong Kong cela a été mis dans la balance pour compenser le manque de décision précise sur la baisse des soutiens internes, et ce surtout côté Etats-Unis. Or il est peu probable qu'un tel engagement de la part des Etats-Unis débouche pour des opportunités conséquentes pour les pays africains exportateurs de coton.

En effet, à ce jour, les importations de coton des Etats-Unis sont restées très en-deça du quota tarifaire de 5% de la consommation intérieure qu'ils accordent (quota faiblement taxé, de 0 à 4,4 cents/kg à l'intérieur du quota contre 31,4 cent/kg hors quota). Ainsi, de 2000 à 2004, les importations américaines de coton n'ont été que de 8 367 tonnes en moyennes, pour un quota tarifaire actuel de 68 670 tonnes. En effet, avec la concurrence du textile chinois, les Etats-Unis ont délocalisé leurs industries textiles, au Mexique notamment. La consommation intérieure de coton par les industries textiles des Etats-Unis a donc diminué de 2 485 millions de tonnes en 1997/98 à 1 373 millions de tonnes en 2004-2005. Les Etats-Unis ont davantage besoin de trouver sur les marchés d'exportation un débouché pour leur propre production de coton plutôt que d'en importer.

IV. PEUT-ON VRAIMENT PARLER DU CYCLE DU DEVELOPPEMENT ?

Cette 6ème Conférence ministérielle de l'OMC s'inscrivait dans le cadre du cycle du développement lancé à Doha en 2001 et devait traiter la dimension développement du programme de Doha (Programme de Doha pour le Développement). Conformément à ce programme, on attendait de cette Conférence des avancées significatives sur le volet du traitement spécial et différentié (TSD), qui devait être ambitieux et partie intégrante de toutes les composantes de la négociation. Ainsi, dès le début de la Conférence, le TSD a été désigné par le Directeur général Pascal Lamy comme un des trois sujets prioritaires de négociation, aux côtés de l'agriculture et de l'accès au marché des produits non agricoles.

1. Un « paquet développement » proposé par l'Union européenne la veille de la Conférence

Le 8 décembre, l'Union européenne a présenté une proposition de « paquet développement » constitué de mesures spécifiques pour les Etats membres les plus pauvres, qui venait s'ajouter au TSD offrant une flexibilité aux PED dans la mise en œuvre de leurs engagements. Cette proposition s'articulait autour de trois éléments : libre accès aux marchés des pays développés et des pays émergents qui le souhaitent, et exemption de l'accord sur les services pour les PMA ; mesures d'aide à l'insertion dans le commerce mondial pour l'ensemble des PED (Aide au commerce) ; et mesures additionnelles liées au développement (érosion des préférences, accès aux médicaments et coton).

Les négociations ont surtout porté sur l'extension de TSA, avec plusieurs points d'achoppement. Le premier point était de savoir si tous les PMA devaient bénéficier de cet accès libre de droits de douane et de contingents. Des pays développés tels que le Japon et les Etats-Unis souhaitaient exclure de ce régime un certain nombre de PMA. D'autre part, jusqu'au dernier jour de la Conférence, les négociations ont été âpres sur le pourcentage de lignes tarifaires concernées par ce régime. Enfin, les PED non PMA ont poussé dans les négociations pour que le paquet développement ne se limite pas à des mesures d'amélioration de l'accès au marché pour les seuls PMA.

2. Un résultat en demi-teinte, axé sur le seul accès au marché

La Déclaration ministérielle fait ressortir qu'en matière de TSD autre que les flexibilités relatives à l'accès au marché, des résultats ont surtout été atteints pour les PMA (annexe F). Les limites de l'extension TSA ont déjà été évoquées plus haut. Les 3% de lignes tarifaires susceptibles d'être exclus de l'ouverture par les pays développés peuvent vider cette mesure de son contenu.

En matière d'aide au commerce, les pays développés, au premier rang desquels l'Union européenne et les Etats-Unis, ont beaucoup communiqué dans leurs conférences de presse sur la générosité de leurs engagements. L'Union européenne a annoncé qu'elle augmentait de 1 milliard d'euros son aide au commerce à partir de 2010. Les Etats-Unis ont annoncé quant à eux qu'ils allaient plus que doubler leur contribution à l'assistance technique au commerce en 2010 (de 1,3 à 2,7 milliards de dollars). Il faut noter dans la Déclaration ministérielle que l'ensemble des PED, et en particulier les PMA, sont concernés. La Déclaration précise également que cette aide « *ne peut se substituer aux avantages en matière de développement qui*

résulteront d'une conclusion positive du Programme de Doha pour le Développement » (art.57). Cette disposition apparaît favorable aux PED qui ne souhaitaient pas que l'aide au commerce, et plus généralement le paquet développement, ne conduise les pays développés à se défausser d'engagements ambitieux pour le développement dans les autres volets de la négociation. Il est aussi précisé également qu'une équipe spéciale devrait être créée pour formuler des recommandations au Conseil général de juillet 2006 sur la façon de rendre opérationnelle cette aide au commerce, et en particulier sur les « *mécanismes appropriés visant à garantir des ressources financières additionnelles* ».

Outre les réserves formulées sur l'extension de TSA, on peut souligner que l'ensemble des dispositions relatives au développement renvoie à une vision restrictive du développement, mettant uniquement la priorité sur les capacités d'exportation des PMA. Si l'amélioration de l'accès au marché pour les PMA, notamment en matière d'assouplissement des règles d'origine[10], constitue sans conteste un résultat positif, le fait que l'intégralité d'un « paquet développement » soit consacrée à cette amélioration apparaît réducteur. Il est de plus peu probable que l'accès au marché des pays développés permettra d'enclencher à lui seul un décollage économique des PMA.

Enfin, notons que la Déclaration ministérielle comporte un article sur les produits de base (art. 55). La dépendance de plusieurs pays en développement et les PMA à l'égard de l'exportation des produits de base, ainsi que les problèmes de baisse à long terme et de volatilité des prix sont pris en compte.

D'une manière générale sur le TSD, il reste que la Déclaration reconnaît elle-même que *« des travaux substantiels restent à effectuer (...) pour traiter les intérêts et préoccupations en matière de développement des pays en développement* » (art. 36).

V. CONCLUSION : ENTRE OMC ET APE, 2006 SERA UNE ANNEE CRUCIALE POUR LES ACP

L'année 2006 correspondra pour les pays ACP à un agenda extrêmement chargé en termes de négociations commerciales, puisqu'ils devront mener de front au niveau multilatéral la négociation des modalités d'application de la Déclaration de Hong-Kong et au niveau bilatéral avec l'UE la négociation des APE pour laquelle l'année 2006 sera sans doute charnière.

La difficulté de cet exercice pour les pays ACP vient de l'interaction entre les deux négociations. Il s'agit notamment pour les ACP de faire en sorte que la définition des modalités d'application des principes énoncés dans la Déclaration de Hong-Kong qui s'opèrera dans les six prochains mois n'empiète pas sur leur marge de manœuvre dans la négociation de l'APE.

Aussi les pays ACP auront-ils intérêt au cours des six prochains mois de négocier à l'OMC le maximum de marge de manœuvre pour disposer d'un cadre favorable à la négociation de l'APE dont les résultats doivent être conformes à ce cadre multilatéral.

[10] L'annexe F mentionne en effet que les pays développés et en développement en mesure de le faire devraient faire en sorte que les règles d'origine préférentielles applicables aux importations des PMA soient « transparentes et simples, et contribuent à faciliter l'accès aux marchés ».

De l'analyse des résultats de Hong-Kong ressortent plusieurs points qui demanderont une vigilance particulière de la part des pays ACP.

En matière d'accès au marché, une position offensive sur la baisse des droits de douane dans les négociations OMC irait à l'encontre d'une position visant au contraire à maintenir des préférences, voire à les améliorer pour les ACP non PMA, dans le cadre des négociations APE. Cela implique pour les pays ACP d'insister pour que la question de l'érosion des préférences figurant dans la Déclaration soit à l'ordre du jour de la négociation sur la définition des modalités d'application. Il est important pour eux de désigner les produits pour lesquels les préférences sont importantes (les produits sous protocoles par exemple) et de veiller que les baisses tarifaires qu'ils subiront seront moindre et davantage étalée dans le temps.

Toujours sur l'accès au marché, mais sous l'angle cette fois de la limitation de la concurrence des importations sur leurs marchés domestiques, les pays ACP pourraient exploiter la brèche ouverte par la Déclaration de Hong-Kong par rapport aux produits spéciaux et au mécanisme de sauvegarde spécial. S'associer au G33 en appuyant sa demande visant à pouvoir, pour les PED, désigner 20% de leurs lignes tarifaires comme produits spéciaux permettrait au ACP de ne pas limiter leur marge de manœuvre au sein de la négociation APE à venir. En effet, une configuration plausible des APE serait 100% d'ouverture côté UE et 80% côté ACP, ce qui leur laisserait la possibilité de soustraire 20% des lignes tarifaires de la libéralisation.

En revanche, s'agissant du traitement des produits spéciaux, les ACP pourrait « durcir » la dernière demande du G33 qui visait à distinguer trois catégories de produits spéciaux en fonction, avec seulement l'une d'entre elle qui échapperait à toute réduction tarifaire supplémentaire. Si une telle catégorisation des produits spéciaux était adoptée à l'OMC, il est à craindre pour les ACP que cela ne crée un précédent ou en tout cas complique fortement les négociations dans le cadre des APE. Politiquement, adopter une position plus ferme sur le traitement des produits spéciaux visant à demander une exemption de réduction tarifaire pour TOUS les produits spéciaux, servirait le G33 et l'aiderait à faire avancer ce point.

De même, les ACP auraient-ils intérêt à être extrêmement vigilants sur la définition des modalités d'application du mécanisme de sauvegarde spéciale, question encore largement ouverte à l'OMC à ce jour. Obtenir un MSS simplifié et ambitieux les servirait dans la négociation APE en préfigurant la construction d'un tel mécanisme au niveau des négociations APE.

Enfin, en préfiguration des négociations APE qui vont renforcer l'ouverture des marchés des pays ACP aux importations de l'UE, il est important que les ACP utilisent au mieux le cadre de l'OMC pour lutter contre le caractère déloyal de la concurrence de ces importations. Cet enjeu est d'autant plus important que les négociations APE ne porteront ni sur les soutiens à l'exportation, ni sur les soutiens internes.

Aussi les ACP ont-ils intérêt à obtenir un maximum d'avancées dans le pilier concurrence à l'exportation, même si pour les restitutions aux exportations qui sont l'outil principal de l'UE en termes de soutien à l'exportation, une date d'élimination a d'ores et déjà été fixée par la Déclaration de Hong-Kong, à savoir 2013.

En termes de soutien interne, la négociation semble davantage verrouillée. Les ACP auraient toutefois intérêt à demander une précision des modalités d'application de la disposition intégrée à la Déclaration par rapport au renforcement de l'effectivité de la réduction des soutiens internes distorsifs, car pour l'instant elle est plus qu'opaque. Surveiller les seuils et les pourcentages de réduction des soutiens inters distorsifs est également un enjeu important pour les ACP. Il sera aussi utile de surveiller les questions de plafonnement par produits. Enfin, les

critères de redéfinition de la boîte verte étant remis à l'étude, il pourrait être intéressant d'en profiter pour discipliner cette boîte largement utilisé par les pays développés et au caractère non distorsif plus que douteux.