

Déclaration adoptée lors de la VI^{ème} Conférence Ministérielle de l'OMC - analyse et perspectives -

Présentation de la déclaration ministérielle

La VI^{ème} Conférence Ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce s'est conclue par l'adoption d'une déclaration commune portant non seulement sur tous les sujets actuellement en cours de négociation dans le cadre de l'OMC et définis par l'Agenda pour le Développement de Doha :

- l'agriculture, dont les trois volets « soutien interne », « concurrence à l'exportation », et « accès aux marchés ». Par ailleurs, les indications géographiques font l'objet d'un paragraphe particulier. En outre, la déclaration reprend de manière spécifique le problème du coton, posé par les pays d'Afrique de l'ouest,
- l'accès au marché des produits non-agricoles,
- les services,
- les règles, comme l'antidumping, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), la facilitation du commerce¹ ...

mais également sur les préoccupations exprimées par les membres de l'OMC, notamment par les pays en développement : la mise en œuvre de l'Accord de Marrakech, l'ADPIC et la santé publique – problématique des médicaments génériques -, les problèmes posés aux petites économies, les problèmes d'intégration des pays les moins avancés dans le développement du commerce international, la coopération technique, l'aide pour le commerce, ...

Cette déclaration constitue une étape dans le processus de l'Agenda pour le Développement de Doha, en consolidant certains aspects négociés en 2004 et contenus dans l'accord cadre du 1^{er} août 2004, ainsi que cet automne.

¹ Ce vocable recouvre un certain nombre de dispositions comme la valeur en douane, l'inspection avant embarquement ...

Cependant, si les différents ministres ont pu se féliciter d'avoir pu aboutir à une déclaration commune, il est cependant nécessaire de rappeler les débats de cet automne qui ont conduit à une remise en cause du niveau d'ambition de la Conférence de HongKong.

En effet, ce cycle avait initialement pour objet d'élargir le champ de compétence de l'OMC afin de pouvoir évoquer notamment les nouveaux sujets – investissements, marchés publics, concurrence, facilitation du commerce, environnement, clauses sociales ... -,

Cependant, l'hostilité grandissante des PED a conduit les pays développés, et plus particulièrement l'Union européenne, à réduire la portée des négociations pour finalement être principalement concentrée sur l'accès au marché – agriculture, produits non-agricoles et services -, sur le traitement spécial et différencié applicable aux pays les plus défavorisés et sur certaines règles – facilitation du commerce¹, antidumping ... -.

Face aux risques grandissants d'un blocage des discussions à HongKong, qui aurait pu être fatal à l'Organisation, le Directeur Général de l'OMC Pascal Lamy avait proposé aux membres de l'OMC en novembre dernier de limiter les thèmes devant être discutés à HongKong afin qu'un consensus puisse se dégager.

C'est dans ce cadre que la VI^{ème} Conférence Ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce a permis trois avancées dans les négociations :

- la fixation d'une date pour l'élimination des subventions à l'exportation pour les produits agricoles,
- la mise en place d'un régime spécifique pour l'accès au marché pour les produits en provenance des pays les moins avancés,
- et enfin le début d'une solution au problème du coton, dossier sensible pour les pays africains.

Enfin, la déclaration prend note des rapports des Présidents des groupes de négociations sur l'agriculture, sur l'accès au marché des produits non-industriels, des services ..., rapports qui sont joints en annexe.

Ainsi, sont rappelées les différentes positions de négociation exprimées cet automne à Genève, notamment l'offre globale et conditionnelle communautaire du 28 octobre dernier.

Même si les négociateurs peuvent se considérer, pour les discussions à venir, comme non liés par les propositions déposées, il n'empêche que les négociations repartiront sur la base des propositions déposées.

L'agenda de travail prévu par les ministres est le suivant :

- 30 avril 2006 : définition des modalités chiffrées
 - o pour la négociation agricole : taux de réduction du soutien interne, conditions d'élimination des subventions à l'exportation, taux de réduction des droits de douane conditions générales concernant l'accès au marché,

- pour l'accès au marché des produits non-agricoles : définition des taux de réduction des droits de douane,
- 31 juillet 2006 : dépôt des offres chiffrées élaborées à partir des modalités ainsi définies.

D'autre part, les membres de l'OMC devront également déposer des offres en matière d'accès au marché des services

A cette date, il pourra être fait une évaluation précise de ce cycle et de savoir si les concessions octroyées par les partenaires de l'Union européenne sont à la hauteur de nos attentes et de nos concessions, notamment dans le secteur de l'agriculture.

- 31 décembre 2006 : conclusion du cycle.

Ces délais sont particulièrement courts, et seront difficiles à tenir en l'absence d'une véritable volonté politique, notamment américaine.

Les négociations doivent reprendre incessamment à Genève. Nul doute que l'agriculture sera à nouveau au centre des débats, notamment pour ce qui concerne le volet relatif à l'accès au marché. Sur ce point, la déclaration ministérielle demande en particulier que soit tenu compte des préoccupations exprimées par certains pays en développement : « *la diversification de la production en remplacement des cultures des plantes narcotiques², les préférences de longue date et l'érosion des préférences³* ».

Portée de la déclaration ministérielle concernant la négociation agricole

1 / Eléments de la déclaration ministérielle concernant le soutien interne

Elle consolide le principe selon lequel la réduction du soutien interne, dans ses différentes formes, s'opérera selon trois bandes. Le classement dans chacune des trois bandes est effectué sur la base du soutien global de chaque membre de l'OMC :

- l'Union européenne, qui a le soutien en valeur absolue le plus élevé, est dans la bande supérieure, et fera donc l'objet de la réduction la plus importante. Cependant, la marge de manœuvre de l'Union européenne, issue des réformes successives – 1992, Accord de Berlin en 1999, Accord de Luxembourg en 2003 - devrait a priori l'exonérer de toute contrainte nouvelle,
- les Etats-Unis et le Japon sont dans la bande intermédiaire qui fera l'objet d'une réduction moindre. Les Etats-Unis devraient être très gênés par la négociation sur le « soutien total distorsif », dans la mesure où ils souhaitent transférer leurs aides contracycliques dans une nouvelle boîte bleue reconnue par l'accord cadre de Genève d'août 2004. Leur objectif est bien d'échapper à toute nouvelle contrainte, qui aurait pour conséquence une réforme de leur loi interne – Farm Bill -. Ce point est particulièrement vrai pour le dossier coton,

² Référence demandée par les pays latino-américains sur les dispositions du nouveau SPG remplaçant l'ancien SPG drogoue

³ Ces deux dispositions sont demandées par les pays ACP inquiets de voir leurs préférences s'éroder cycle après cycle. Il conviendra de se rapprocher d'eux pour trouver des solutions adéquates répondant à cette préoccupation

- enfin, concernant les pays situés dans les bande inférieur, une contrainte particulière est introduite pour les pays développés : lorsque ceux-ci ont une MGS relativement élevé, ils devront faire un effort de réduction supplémentaire. Cette mention désigne spécifiquement les pays comme la Norvège qui ont une valeur MGS totale relativement faible. En revanche, rapportée à la valeur de la production, cette MGS peut être extrêmement importante.

2/ Eléments de la déclaration ministérielle concernant la concurrence à l'exportation

La déclaration ministérielle consacre deux principes :

- le principe d'une élimination parallèle de toutes formes de subventions qui doit être achevée pour fin 2013. En outre, cette élimination doit se faire « *d'une manière progressive et parallèle, à préciser dans les modalités, afin qu'une partie substantielle soit réalisée pour la fin de la première moitié de la période de mise en œuvre* »,
- la définition de disciplines concernant les crédits export ayant des périodes de remboursement inférieures à 180 jours, l'aide alimentaire et les entreprises commerciales d'Etat.

Tant les modalités de l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation que la portée des disciplines relatives à l'aide alimentaire, aux crédits export et aux entreprises commerciales d'Etat, doivent être négociées ce printemps, avant le 30 avril.

L'engagement global sur « la concurrence à l'exportation » comporte certes un déséquilibre originel dans la mesure où il est plus facile d'éliminer une aide directe à l'exportation transparente que les autres outils beaucoup plus opaques.

Toutefois, le principe du caractère « distorsif » des crédits export (Etats Unis), de l'aide alimentaire (Etats Unis) et des pratiques des monopoles à l'exportation ou des sociétés commerciales d'Etat (Australie, Canada, Nouvelle Zélande) est bel et bien reconnu. Des disciplines à leur sujet devront être décidées dans le cadre d'un « parallélisme » par rapport aux disciplines concernant les restitutions. Un mouvement est donc engagé pour contester les politiques commerciales peu transparentes des concurrents de l'Union.

Enfin, une « clause de sécurité » a été introduite : la date d'élimination des restitutions ne sera confirmée qu'au moment de l'achèvement des modalités, autrement dit au vu des résultats concernant les autres outils d'exportation.

3 / Eléments de la déclaration ministérielle concernant l'accès au marché

Ce volet est en fait le point qui va concentrer l'attention des discussions, notamment les modalités de réductions des droits et la définition et le traitement des produits sensibles.

Concernant la structure de réduction des droits de douane, le principe de quatre bandes est acté. Les seuils de ces quatre bandes ainsi que la formule ou les taux de réduction dans chacune des bandes sont renvoyés à la négociation, et doivent être fixés d'ici le 30 avril prochain.

En outre, la déclaration ministérielle rappelle également le principe des produits sensibles, mais sans autre précision – par produits sensibles, il faut entendre les produits pour lesquels la réduction des droits de douane serait moindre mais, en contrepartie, il serait prévu l'ouverture de contingents tarifaires.

Enfin, concernant de manière spécifique les PED, outre le traitement spécial et différencié qui leur est applicable – les membres de l'OMC concèdent que les efforts qu'ils doivent réaliser en matière d'accès au marché doivent représenter les 2/3 des efforts réalisés par les pays développés – ils bénéficient de l'instauration d'une clause de sauvegarde spéciale et de la définition des produits spéciaux⁴.

5 / Les autres éléments de la négociation agricole

Le coton : point sensible des discussions, les pays d'Afrique de l'Ouest – Bénin, Tchad, Burkina Faso, Mali, auxquels s'est joint le Sénégal – ont demandé le démantèlement de toutes les aides versées par les pays industrialisés pour 2006. Le résultat est mitigé, pour ne pas dire décevant, pour eux :

- en matière d'exportation : les subventions seront supprimées dès 2006, ce qui était de toute manière obligatoire pour les Etats-Unis qui ont perdu le panel lancé par le Brésil,
- en matière d'accès au marché : ils obtiennent la franchise pour leurs exportations vers les pays développés, cette mesure étant reprise dans le cadre de l'extension de l'initiative « tout sauf les armes » aux autres pays industrialisés,
- en matière de soutien interne : ils n'obtiennent qu'un engagement de discussion sur les moyens à mettre en œuvre pour répondre à leurs sollicitations. En fait, l'opposition du Congrès des Etats-Unis à toute modification de la législation interne en matière de subvention à la production de coton empêche toute flexibilité de la part du négociateur américain.

D'autre part, concernant les indications géographiques, le paragraphe 29 de la déclaration ne fait que prendre note de l'état d'avancement des travaux, et prône l'intensification des négociations sur ce point : il s'agit plus d'un constat d'impuissance que d'une véritable dynamique de négociation.

Les autres points de la déclaration ministérielle

Le point central de la déclaration ministérielle est la demande aux pays développés et aux pays susceptibles de le faire, d'ouvrir leurs frontières aux produits en provenance des PMA sans restriction de droits ou de contingents. Cette proposition rejoint la demande de l'Union européenne concernant la reprise par les autres pays industrialisés de l'initiative « tout sauf les armes » mise en place après la Conférence de Seattle.

Pour ceux qui éprouveraient des difficultés à le faire, ils devraient néanmoins offrir un accès libre pour au moins 97 pour cent des produits originaires des PMA, définis au niveau de la

⁴ Par produits spéciaux, il faut entendre « *les produits guidés par des indicateurs fondés sur les critères de la sécurité alimentaire et de la garantie des moyens d'existence et du développement rural* » - cf. paragraphe 7 du texte de la déclaration ministérielle -

ligne tarifaire, pour 2008 ou au plus tard le début de la période de mise en œuvre. Rappelons que les Etats-Unis étaient disposés à offrir 95% des lignes tarifaires, et le Japon 84%.

Concernant l'accès au marché des produits non-agricoles, la déclaration ministérielle part du postulat que l'ouverture des marchés favorise le développement économique. En conséquence, les ministres lient l'amélioration de l'accès au marché des produits agricoles et celle des produits industriels. Ainsi, « *le niveau d'ambition en ce qui concerne l'accès au marché pour l'agriculture et l'accès au marché pour les produits non agricoles (AMNA) devrait être proportionnellement élevé* ».

A titre d'exemple, la moyenne des droits de douane consolidés pour les produits industriels au Brésil est de l'ordre de 30%, et celle des droits réellement appliqués de 11%. Une amélioration de l'accès au marché des produits industriels au Brésil conduirait à une baisse des droits de douane de plus de 63%. Si l'Union européenne souhaite un accès supplémentaire pour ses produits industriels au Brésil, elle doit concéder en échange une ambition équivalente pour la réduction des droits de douane s'appliquant aux produits agricoles.

Enfin, la déclaration préconise une formule de réduction tarifaire de type « suisse⁵ » pour les produits non-agricoles.

Enfin, concernant les services, la déclaration rappelle à tous les membres la nécessité de participer activement à ces négociations visant à obtenir une élévation progressive du niveau de libéralisation des services. En outre, les pays adressant des demandes de libéralisation à d'autres membres devraient le faire pour le 28 février prochain, une deuxième série d'offres révisées devant être déposée pour le 31 juillet, des projets de listes finales d'engagement devant être présentées pour le 31 octobre 2006.

Cet échéancier est différent de celui applicable à l'accès au marché des produits agricoles et des produits non-agricoles. Cette situation conduit implicitement à limiter la portée des négociations dans un secteur important pour l'Union européenne et pour lequel elle est en droit d'attendre des concessions importantes de la part de ses partenaires au titre de réciprocité des efforts consentis notamment en matière agricole.

Les perdants et les gagnants – les nouveaux rapports de force

Sans préjuger du résultat des négociations sur les modalités, les résultats de cette Conférence Ministérielle de HongKong sont variables selon les pays. Mais le fait essentiel est une certaine évolution des rapports de force.

Le Brésil, et surtout son ministre des Affaires Etrangères, M. Celso Amorim, apparaît comme le grand gagnant de cette conférence ministérielle :

- sur le plan politique, il a consolidé sa place de porte-parole des PED, à travers sa capacité à entraîner d'autres pays malgré les différences d'intérêts. Ainsi, il s'est efforcé à rassembler tous les PED – G20, G33 et G90 qui rassemble les pays ACP et PMA – dans une déclaration commune, visant les politiques agricoles menées par les pays développés. Son alter ego au sein du G20, le ministre indien Kamal Nath, a suivi le mouvement mais en restant sur la défensive à propos de la problématique de l'accès

⁵ formule conduisant à une contraction des droits de douane

au marché des produits agricoles. Comme ce sujet n'a pas été évoqué à HongKong, le couple a pu tenir sans friction,

- sur le plan économique, le résultat peut paraître plus limité à ce stade car s'il a engrangé la fin des aides à l'exportation – il va trouver une concurrence internationale plus limitée – les milieux d'affaires brésiliens ont vivement critiqué Celso Amorim pour sa croisade anti-subsidies alors qu'il aurait dû, selon eux, se concentrer sur l'accès au marché. Mais ce n'est que partie remise. A noter les pressions qui vont s'exercer les semaines à venir sur le Brésil à propos des droits sur les produits industriels.

Les Pays en Développement : il est difficile de considérer à ce stade que, dans leur grande diversité, les PED obtiennent une certaine victoire politique. En fait les prochains mois seront décisifs tant pour les PED exportateurs, à travers les possibilités réelles que donneront les pays développés en matière d'accès au marché que pour les PED importateurs à travers le traitement spécial et différencié, les produits spéciaux et la clause de sauvegarde spéciale qui leur seront octroyés. Cependant, il n'est pas certain que les engagements qui seront pris à l'OMC soient à la hauteur de leurs handicaps internes et leur permettent de faire face à la dure réalité de la libéralisation des échanges

Les pays africains sont les grands perdants car les ambitions de départ ne sont pas au rendez-vous dans la déclaration finale – dossier coton, initiative pour les PMA, prise en compte théorique à ce stade de la problématique de l'érosion des marges préférentielles et du maintien des préférences ... -.

Le fait important est qu'ils ont suivi les sirènes brésiliennes, qui est pourtant leur plus grand compétiteur, contre les Etats-Unis et surtout contre l'Union européenne.

Aujourd'hui, l'Union européenne peut mesurer le fossé qui l'oppose aux pays ACP. Ainsi, et la dernière réforme de l'OCM sucre a été vivement contestée lors de rencontres bilatérales, les pays ACP critiquant l'importance des compensations offertes aux producteurs communautaires face au budget restreint destiné à financer l'adaptation de la filière sucrière dans leurs pays.

Les Etats-Unis résistent en préservant l'essentiel de leurs marges de manœuvre, grâce à une communication à l'égard des pays en développement – voir le dossier du coton pour lequel les Etats-Unis n'ont rien cédé aux pays africains, malgré les pressions des ONG. Cependant, ils ont dû concéder la notion d'urgence concernant l'aide alimentaire.

Les pressions vont également s'exercer sur eux concernant les mois à venir concernant le soutien interne. Ils vont bien évidemment répliquer sur l'accès au marché, mais leur proposition déraisonnable risque de les affaiblir face aux PED.

Le groupe de Cairns : groupe qui est passé inaperçu et qui n'a nullement profité de l'aboutissement de son combat entamé en 1986, c'est à dire la fin des subventions à l'exportation. Fait amusant pour qu'il soit signalé : hormis une déclaration fracassante de Mark Vaile, ministre australien du Commerce la veille de l'ouverture de la Conférence à l'encontre de la PAC qui a attiré l'attention des journalistes, ceux-ci ne se sont à nouveau intéressés à ses déclarations que lors de sa réponse aux attaques de l'Union européenne contre les entreprises commerciales d'état, surtout australiennes !

La Chine voit son prestige international conforté par ce succès et a observé une neutralité durant cette Conférence, ne voulant déplaire, ni à ses acheteurs, ni à ses fournisseurs, et souhaitant préserver les dérogations et les protections qu'elle a acquise pour son agriculture lors de son accession à l'OMC.

Le G10, groupe de pays défendant la multifonctionnalité de l'agriculture : ce groupe est resté soudé, notamment lors des attaques américaines et brésiliennes contre les subventions à l'exportation. La Suisse a pu compter sur le soutien de ses alliés et a été durant toute la semaine un soutien indéfectible de l'Union européenne. Le point sensible pour ces pays est bien évidemment l'accès au marché, et les semaines à venir vont être cruciales pour l'avenir de leur agriculture.

L'autre grand vainqueur de cette conférence est Oxfam. Cette ONG a supplanté toutes les autres ONG tiers-mondistes – soulignons au passage l'effacement de Greenpeace qui avait animé les conférences de Seattle et de Doha -. Deux événements marquent l'importance prise par cette organisation :

- la remise en grande pompe d'une pétition organisée par Oxfam et signée par 17,8 millions de personnes au Directeur Général, Pascal Lamy, la veille de l'ouverture de la conférence ministérielle,
- la présence à la tribune d'un représentant d'Oxfam lors d'une conférence de presse conjointe G20, G33, G90,

Oxfam faisant de l'abolition de la PAC son fer de lance, il est indispensable pour les débats à venir de réfléchir sur les argumentations développées par cette ONG, et de préparer le cas échéant les argumentaires destinés à répondre à ses critiques.

Une position communautaire à redéfinir

L'Union européenne, bien qu'au centre du cyclone, a résisté en se montrant unie derrière la fermeté du Commissaire chargé du Commerce.

Elle va devoir maintenant conduire une négociation particulièrement délicate pour promouvoir les intérêts de ses secteurs d'activités, notamment de l'agriculture, alors que ses propres propositions portent en germe des changements profonds.

Dans ce cadre, il est urgent que l'Union européenne repense sa stratégie d'alliance. Hormis le G10, dont le rapprochement avec lui est impératif, il est également nécessaire que l'Union s'entende avec les PED importateurs pour tenter de limiter les ambitions des pays exportateurs – il est clairement entendu que les efforts devant être réalisés par les PED représentent les 2/3 des efforts consentis par les pays développés. Aussi, les PED importateurs vont demander à limiter les réductions tarifaires -.

De même, il est indispensable que l'Union européenne ait une meilleure compréhension des préoccupations des pays ACP, les accords de Partenariat Economique ne représentant pas toujours la solution à leurs problèmes, bien au contraire.

Sur le fond, il est nécessaire que l'Union européenne n'apparaisse pas systématiquement sur la défensive : elle a également des intérêts offensifs à défendre en matière agricole. A titre

d'exemple, elle a mené, avec un certain succès, une offensive contre les monopoles d'état, offensive qui doit être maintenue.

D'autre part, l'Union européenne a également des intérêts offensifs en matière d'exportation de produits agricoles – vins, spiritueux, fromages, produits transformés ... -. Ceux-ci doivent être identifiés rapidement afin d'obtenir des ouvertures de marché à l'exportation.

Enfin, concernant la demande récurrente de l'Union européenne concernant la création d'un registre international pour les vins et spiritueux, ainsi que son extension à d'autres produits, la négociation sur celui-ci est actuellement au point mort. Il est impératif pour les producteurs européens d'obtenir la création d'un tel registre, d'autant plus la défense de la qualité de leurs produits à l'exportation devient essentiel dans le contexte de suppression des subventions à l'exportation.

En conclusion

La déclaration concluant les travaux de la VI^{ème} conférence ministérielle de l'OMC ne doit pas être interprétée comme un accord conclu entre membres de l'organisation, mais comme le franchissement d'une nouvelle étape dans le processus de l'Agenda pour le Développement de Doha.

Le vrai débat va donc commencer dès début janvier à Genève, avec les pressions qui vont s'exercer sur l'agriculture tant sur le plan externe – pays exportateurs, pays en développement, ONG tiers-mondistes, ... -, que sur le plan interne – secteurs industriels et des services qui n'accepteront plus comme par le passé les positions défensives du Gouvernement pour préserver l'agriculture.

Enfin, précisons les éléments du calendrier à venir :

- la mise en œuvre d'un accord à l'OMC devrait intervenir à partir de 2008, après ratification par les parlements nationaux,
- cette mise en œuvre sera concomitante avec le rendez-vous budgétaire résultant du Conseil européen du 16 décembre 2005.