

Juillet 2005



# **HONG-KONG 2005: QUELS OBJECTIFS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT À L'OMC?**

*Anne-Sophie Novel et Jean-Marie Paugam*



Maquette : Marguerite Collignan

Contacts à l'Ifri :

- Responsable du programme : Jean-Marie Paugam
- Assistante de recherche : Anne-Sophie Novel
- Assistante du programme : Marie-France Feigenbaum

Contacts au CEPii :

- Responsable du programme : Sébastien Jean
- Secrétaire du programme : Laure Boivin

Tous droits réservés - <[www.ifri.org](http://www.ifri.org)> - <[www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)>

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris cedex 15  
Tél. 33 (0)1 40 61 60 00 - Fax :33 (0)1 40 61 60 60

CEPii  
9 rue Georges Pitard  
75740 Paris cedex 15  
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 00

# **HONG-KONG 2005 : QUELS OBJECTIFS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT À L'OMC ?**

**Compte rendu du débat du 24 juin 2005<sup>1</sup>**

La conférence ministérielle de l'OMC à Hong-Kong (décembre 2005) se présente comme une échéance politique déterminante pour parvenir à une éventuelle conclusion du cycle de Doha d'ici 2007. L'importance politique de cette échéance résulte largement de la perspective d'arrivée à terme, à l'été 2007, de l'autorité de négociation accordée par le Congrès au Président américain et des difficultés intérieures présageables pour son éventuel renouvellement.

Les objectifs de négociation des Pays en Développement (PED) représentent une dimension fondamentale des possibilités d'accord à Hong-Kong. Ces objectifs ne sont pas uniformes. Les pays du G20, emmenés par de grandes économies émergentes telle que le Brésil, prônent une libéralisation des marchés des pays développés, notamment dans l'agriculture. Les pays du G90, tels que le Bénin, affichent des intérêts commerciaux très concentrés sur un petit nombre de productions (comme le coton) et se redoutent vulnérables aux risques de la libéralisation internationale qui ne tiendrait pas compte de leur situation spécifique de pays exportateurs d'un nombre limité de produits. Cette hétérogénéité doit être prise en compte pour espérer atteindre un compromis à Hong Kong.

Dans ce contexte, le débat avait pour objectif de clarifier les enjeux du dialogue « nord-sud » en perspective de Hong-Kong. Quatre lignes de force s'en dégagent.

## **1. La libéralisation agricole dans les pays développés demeure la principale revendication, quasi-unanime, des PED**

Ces derniers réaffirment le rôle central de l'agriculture dans le revenu rural et la dynamique de lutte contre la pauvreté. L'aboutissement de la négociation agricole est considérée par les PED comme la première priorité, voire la condition *sine qua non* d'un accord de l'OMC à Hong-Kong. La réforme de la PAC européenne en 2003 (découplage des subventions) a été accueillie par les PED comme une avancée positive, devant être « consolidée » dans les engagements à prendre par l'Europe, voire approfondie. Il en va de même pour l'objectif d'élimination des subventions agricoles à l'exportation posée dans l'accord cadre obtenu à Genève en juillet 2004. La libéralisation de l'accès au marché agricole est aussi soulignée comme un enjeu prioritaire de la négociation (formule de réduction tarifaire, traitement des produits spéciaux) pour les PED. Dans cette négociation, un traitement prioritaire devra être accordée à la libéralisation de la filière coton, dont dépendent les exportations de plusieurs Etats africains.

---

<sup>1</sup>. Ce compte-rendu a été réalisé et mis à disposition pour l'information et la diffusion publique des travaux du programme de recherche. Son contenu ne saurait représenter ni engager la position officielle d'aucune des organisations et des personnes mentionnées. Toute erreur ou toute omission dans le contenu de ce texte est dès lors exclusivement attribuable à ses auteurs.

## 2. Les PED les plus vulnérables nourrissent d'importantes craintes face aux perspectives d'un nouvel accord de libéralisation commerciale multilatérale.

- *Le problème de l'érosion des préférences commerciales* est une préoccupation politique centrale de nombreux pays pauvres : une baisse générale des tarifs douaniers réduirait l'avantage comparatif que leur offre le maintien de tarifs préférentiels. Les analyses économiques suggèrent toutefois que cette crainte politique pourrait se révéler disproportionnée par rapport aux risques économiques réels. Pour surmonter les craintes et permettre de concevoir des solutions appropriées au problème, une mesure économique fine des enjeux de l'érosion des préférences (par secteurs et pays) apparaît nécessaire.
- *Le démantèlement définitif des quotas textiles en 2005* et la rapide montée en puissance des exportations chinoises dans le secteur suscitent des incertitudes sur les bienfaits de la libéralisation. Il en résulte à la fois un risque de tentation protectionniste dans les pays développés et une menace de destruction du principal potentiel industriel à l'exportation de certains pays pauvres. Si l'analyse économique conclut aux gains globaux de bien-être liés à cette libéralisation, une demande politique s'exprime donc pour engager un dialogue à l'OMC en vue d'une gestion mieux ordonnée des effets de la disparition des quotas.
- *Le Traitement Spécial et Différencié des PED* et, en particulier, le maintien des possibilités de protection tarifaire pour les pays les plus pauvres, représente une revendication centrale. La proposition européenne d'un « cycle gratuit » pour les pays du G90, consistant à ne pas demander à ces pays d'engagements de libéralisation tarifaire, demeure néanmoins controversée.
- *Deux dossiers politiquement « emblématiques » des enjeux du développement demeurent non résolus.* En premier lieu, les demandes africaines de libéralisation de la filière coton n'ont jusqu'ici reçu que des réponses procédurales : des réponses au fond devront être spécifiquement formulées dans le cadre de la négociation agricole. En second lieu, une solution juridique définitive de la question de l'accès aux médicaments génériques reste à adopter, sous forme d'un amendement de l'accord sur la propriété intellectuelle de l'OMC (ADPIC).

## 3. L'affirmation croissante du poids des PED dans la négociation ne s'accompagne pas nécessairement d'une structuration plus forte de leurs systèmes d'alliances et de coalition.

L'influence croissante des PED dans les négociations est reconnue par tous les acteurs et observateurs. Mais G20 et G90 sont lus comme des coalitions essentiellement « réactives », ayant émergé face aux positions communes transatlantiques présentées en vue de la conférence de Cancun. Leur pérennisation depuis Cancun ne conduit pas à les transformer en réelles coalitions « proactives » capables de formuler des compromis sur une vision d'ensemble de la négociation. Le G90 n'est pas une enceinte exclusive de coordination des pays les plus pauvres, dont la concertation apparaît plus structurée dans les cadres des groupes des PMA, des ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) et du groupe africain. De la même manière, plus que le G20 lui-même, le groupe des « FIPs » (« Five Interested Parties » : Australie, Brésil, Etats-Unis, Inde, Union Européenne) a joué le principal rôle opérationnel pour aboutir dans la négociation agricole à l'accord cadre de Juillet 2004 à l'OMC.

#### 4. Les contextes politiques intérieurs européens et américains augmentent les incertitudes sur la possibilité d'un accord à Hong-Kong.

La crise ouverte par les rejets Français et Néerlandais du projet de constitution, puis la revendication britannique de réouverture du débat interne sur le budget de la PAC, paraissent de nature à compliquer la position européenne dans les négociations. La capacité européenne à entreprendre de nouvelles concessions commerciales au service du développement sera conditionnée à l'équilibre des concessions susceptibles d'être obtenus à Hong-Kong. La situation américaine apparaît également incertaine comme l'illustrent les difficultés politiques de l'Administration Bush à obtenir la ratification du récent traité de libre-échange avec l'Amérique Centrale (CAFTA).

# Annexe

## *Résumé des principales interventions*

**Jean-Marie Paugam, Chercheur Senior à l'IFRI** a rappelé l'état des lieux des négociations de Doha. *Du point de vue procédural*, l'objectif reste d'aboutir au moins de juillet à une « première approximation », première mouture du document qui pourrait fonder un accord-cadre à Hong-Kong en décembre prochain, permettant la conclusion du cycle de Doha d'ici 2007. A cette fin, une échéance importante sera la réunion mini ministérielle de Dalian (Chine) les 12 et 13 juillet 2005. *Sur le fond*, s'agissant de *l'accès aux marchés* on observe un certain « mûrissement » technique des négociations. Certains des grands éléments sur lesquels devront se faire les arbitrages sont désormais sur la table, tant pour la négociation industrielle (formules tarifaires et flexibilités pour les PED) qu'agricole (la question technique préalable de la conversion des droits spécifiques en droits ad valorem étant réglée, l'enjeu est désormais de définir les contours de la formule « étagée » de réduction des droits et les produits spécifiques qui y échapperont). Les négociations paraissent stagner sur les *questions de développement* : pas de progrès sur les deux dossiers emblématiques de l'accès aux médicaments (traduction juridique des engagements politiques pris) et du coton (malgré la condamnation des Etats-Unis par l'organe de règlement des différends, sur plainte brésilienne). Pas de progrès non plus sur le dossier clé du « traitement spécial et différencié » (TSD) des PED, pour lequel l'accord de Genève de 2004 fixait l'objectif d'aboutir à des recommandations claires pour juillet 2005 : ce volet de négociation reste fondamentalement traversée par l'opposition entre « approche transversale » des pays développés et l'approche mesure par mesure revendiquée par les PED. Aujourd'hui le débat se concentre sur les mesures de TSD spécifiques aux PMA.

A partir de cet état des lieux, il demandait aux intervenants d'éclairer en particulier trois dimensions des enjeux du développement dans les négociations : les objectifs prioritaires des PED ; le rôle des alliances et des groupements tels que le G20 et le G90 ; les conditions nécessaires – à défaut d'être suffisantes - pour un éventuel accord à Hong-Kong.

**Son excellence José Alfredo Graça Lima, Ambassadeur du Brésil auprès de l'Union Européenne.** L'ambassadeur précisait s'exprimer à titre personnel. Il a d'abord rappelé l'importance du commerce pour l'économie brésilienne, certes émergente, mais encore vulnérable. Une intégration plus poussée du Brésil dans l'économie mondiale lui permettrait de connaître une croissance plus forte et une réduction des inégalités. Pour atteindre ses objectifs de développement, l'économie brésilienne doit s'intégrer davantage, avec ses partenaires régionaux et sub-régionaux, mais aussi à l'échelon global. La globalisation est actuellement indispensable à l'accomplissement des objectifs nationaux de développement. Cette situation caractérise aussi d'autres pays qui se sont développés et sont devenus compétitifs dans certains secteurs de l'économie, et plus précisément dans le domaine agricole.

L'agriculture est aujourd'hui le secteur le moins conforme aux principes fondamentaux de l'OMC. La PAC européenne contient toujours, malgré sa réforme, des éléments contraires aux règles applicables dans les autres secteurs, constituant ainsi un obstacle au multilatéralisme, à la croissance et au progrès de pays comme le Brésil. Par conséquent, l'agriculture se place en tête des objectifs prioritaires du Brésil, et de l'ensemble des pays du G20 : ceux-ci placeront d'ailleurs tous leurs efforts pour que le mandat de Doha

soit rempli dans ce domaine, en ce qui concerne l'accès au marché. En termes opérationnels le groupe formé par le Brésil, l'Inde, l'Union Européenne, les Etats-unis et l'Australie (« FIPS ») paraît le véhicule le plus efficace pour y parvenir, ayant déjà rendu possible l'accord du 1<sup>er</sup> Août 2004.

De ce fait, les perspectives d'une conclusion du cycle en 2006 dépendront beaucoup de la disposition de l'UE à aller plus loin dans le processus de Doha. Le G20 est un groupe influent, mais il ne peut jouer seul sur les négociations. Les pays du G20 attendent que l'UE fasse le premier pas et consolide les avancées réalisées par sa réforme de la PAC de 2003. Le mandat de Doha doit par ailleurs être suivi en matière d'accès au marché.

**M. Eloi Laourou, Conseiller auprès de la Mission permanente du Bénin auprès de l'OMC et des Nations Unies.** Le principal objectif des négociations est l'amélioration des règles du système commercial international, pour le rendre plus juste et plus équitable. Le second objectif est d'assurer une meilleure participation des PED dans les négociations et le commerce mondial. Ces derniers portent leur vigilance sur trois grands sujets.

- *L'agriculture.* Epine dorsale de l'économie des PED, elle représente souvent plus de 40% du PIB et emploie plus de 80% de leur population active. Le commerce agricole est perturbé par les subventions et les soutiens domestiques. Il est entravé par la progressivité des droits (escalade tarifaire) et les pics tarifaires, auxquels s'ajoutent fréquemment des mesures non tarifaires. La question du coton mérite une attention toute particulière : 33 pays africains producteurs de coton souffrent des subventions élevées versées aux producteurs des pays riches tels que l'Espagne, les Etats-Unis, la Turquie et la Grèce. Le Bénin, le Burkina, le Mali et le Tchad tirent 40% de leurs recettes d'exportation du coton. Sur ce marché international sont en concurrence des pays dont le revenu par habitant et par jour s'élève à 2\$ (majorité des pays africains) et d'autres pour lesquels le revenu annuel par tête est d'environ 35 000\$ (US). En juillet 2004, il a été décidé que cette question serait traitée « de façon ambitieuse, rapide et spécifique ». Hong-Kong représentera un test à cet égard.
- *Les produits industriels (NAMA) :* les tarifs doivent être réduits ici aussi, mais la question demeure celle de la formule appliquée à cette fin. Les pays les plus pauvres ne doivent pas être astreints à une réduction de leurs tarifs : leurs économies en ajustement structurel ne pourraient le supporter maintenant. Les pays ACP demandant que la formule tarifaire autorise le maintien des arrangements préférentiels et que l'érosion des préférences soit traitée. La question des obstacles non tarifaires est aussi importante.
- *Pour les services,* la libéralisation doit être progressive, tenir compte du niveau de développement, et de leurs intérêts : que cela concerne les perspectives offertes par la délocalisation d'entreprises, ou les mouvements temporaires de personnels dans le cadre du « mode 4 ».
- Concernant la *facilitation des échanges* (notamment les formalités douanières) un TSD doit également être accordé aux PED. Le besoin de flexibilité en la matière est analogue à celui qui s'est révélé concernant l'accès aux médicaments, dans le cadre des accords sur la propriété intellectuelle (ADPIC) : la flexibilité est nécessaire pour autoriser le recours aux licences obligatoires permettant l'importations de génériques dans les pays qui n'ont pas les capacités de production

**M. Pierre Defraigne, Directeur d'Eur-IFRI, ancien Directeur Général Adjoint du Commerce à la Commission Européenne.** Hong-Kong est une échéance incontournable pour rester dans le calendrier donné par le congrès américain à la Présidence (« Trade Promotion Authority »), qui vient à échéance mi 2007.

Dans ces négociations, l'UE parle d'une voix. Avant d'aboutir à un consensus sur un mandat, chaque pays membre doit recevoir sa part d'intérêts offensifs et défensifs. Cet équilibre est difficile à construire car il n'existe pas de mécanisme (financier) pour redistribuer les gains et les pertes au sein de l'UE<sup>2</sup>. Présentement, l'UE se présente à cette échéance dans une situation moins forte qu'on l'aurait souhaitée après le rejet de la constitution. Néanmoins, elle voit toujours le Doha Round comme un objectif de développement : la notion de soutenabilité, au cœur de son approche, se double d'un souci de rétablir un équilibre juste entre le Nord et le Sud.

Avant Cancun, la position commune de Lamy et Zoellick a été perçue par le G20 comme une tentative de coup d'état des pays développés pour forcer l'issue du débat agricole. En réalité l'UE a déjà beaucoup agi envers le G90 et les PMA (initiative Tout sauf les Armes), et c'est le G20 qui doit actuellement ouvrir ses marchés aux PMA et leur offrir des préférences. Le G90 doit quant à lui bénéficier d'un « round for free » (« cycle gratuit »), limitant les engagements qui leurs seront demandés à consolider leur tarifs et accepter certaines disciplines (cf. facilitation des échanges) tout en répondant à leurs préoccupations très précises (coton).

Pour l'UE, les négociations tournent autour de la notion centrale d'équilibre entre le marché et les règles. Cette exigence complique les négociations, mais l'ensemble reste faisable. L'UE peut diminuer le budget de la PAC, mais il faut qu'elle conserve un certain niveau de protection de son marché. Si elle passe d'une agriculture intensive à une agriculture de qualité, la question des indications géographiques deviendra alors cruciale. L'UE veut donc un Round ambitieux mais équilibré, les efforts de chacun devant être effectués selon ses possibilités.

Pr. Alfredo Tovas, Chaire Jean Monet, Université Hébraïque de Jérusalem, Pr. Associé au CEPIL et au Centre de Développement de l'OCDE. La situation des négociations à Genève a changé par rapport à l'Uruguay Round. A l'époque, on ne parlait que de « single undertaking » (« engagement unique »), et non d'exceptions sous forme de Traitement Spécial et Différencié. Ceci reflétait un renversement de situation par rapport aux 1970s, quand les PED pensaient qu'un nouvel ordre économique mondial était possible après les crises pétrolières. Pendant l'Uruguay Round, les pays développés ont mené seuls les négociations et les PED se sont sentis frustrés.

Le Doha Round est un cycle dans lequel les PED agissent fortement, par exemple, contre l'UE qui voulait introduire de nouveaux sujets de négociation (Sujets de Singapour) alors qu'ils souhaitaient, eux, avant tout résoudre l'agenda du passé (agriculture et textiles). Les PED ont des raisons de vouloir se battre pour leurs intérêts et s'imposer face aux pays développés. Il y a aussi des raisons morales (cf. combat des ONG comme Oxfam, notamment dans l'agriculture) et la question éthique joue un rôle influent : Seattle n'a pas été un si grand échec en réalité, dans le sens où le scandale a été dévoilé aux yeux des populations des pays développés.

S'agissant de la politique de l'UE vis à vis de ce cycle, il semblerait que les ambitions initiales se soient tassées. Les options internes de l'UE pourraient aller à l'encontre d'un progrès au niveau multilatéral. D'autant que la nouvelle politique de voisinage de l'UE ne va pas de pair avec sa politique précédente consistant à conclure de nombreux accord de libre-échange avec des pays et régions éloignées de l'Europe. Enfin, les exportations de services sont actuellement au cœur des débats, lesquels se concentrent essentiellement sur la question des normes et standards, et sur les concessions et marchandages possibles entre services et agriculture.

---

<sup>2</sup>. La proposition de la Commission d'une dotation d'1 milliard d'euros pour aider les zones exposées à des chocs de libéralisation extérieure n'a pas été retenue pour l'instant dans le débat sur les perspectives financières 2007-2013).



## *Principales questions abordées durant le débat*

- Le rôle du commerce dans le Développement et la réduction des inégalités ;
- Le problème de la différenciation des PED et du protectionnisme dans le Sud ;
- L'évolution de la position de certains PED sur la libéralisation du textile ;
- Le problème de l'érosion des préférences ;
- L'encadrement des subventions agricoles découplées ;
- Le coton.