

Conférence de l'OMC à Hong Kong : un consensus fragile

► COMMERCE INTERNATIONAL,
MONDIALISATION

Vanessa Alby-Flores, Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (Iram) v.flores@iram-fr.org

LA CONFÉRENCE de l'Organisation mondiale du commerce à Hong Kong a débouché sur un accord. Quel accord ? Plus spécifiquement, que s'est-il passé à propos des négociations sur le coton ? Nous vous proposons ci-dessous quelques éléments de réponse, une lecture bien utile en préalable au dossier ci-après...

LA SIXIÈME CONFÉRENCE ministérielle de l'OMC qui s'est tenue du 13 au 18 décembre 2005 a débouché sur un accord *a minima*. Le texte de la déclaration apporte peu d'avancées sur l'élaboration des modalités agricoles initialement programmée pour Hong Kong. En effet, il ne contient pas de précisions sur les chiffres, les formules et les dates pour la réduction des subventions et des tarifs agricoles. Ce résultat n'est pas une surprise puisque les positions des négociateurs étaient toujours très divisées à un mois de la conférence. Dans ce sens, le texte se contente de définir quelques paramètres généraux

pour guider l'élaboration des modalités. La date retenue pour arriver à un accord sur ces modalités est celle du 30 avril 2006, et celle du 31 juillet pour présenter les listes complètes des engagements par pays. Il reste à s'interroger sur la capacité des pays à respecter ce délai

compte tenu des divergences profondes sur le dossier agricole.

Élimination des subventions à l'exportation en 2013 : décision majeure de la conférence, enjeu majeur ? Parmi les trois volets agricoles, la concurrence à l'exportation a fait l'objet des décisions les plus concrètes de la conférence. En effet, l'établissement d'une date butoir pour l'élimination des subventions à l'exportation et des disciplines à effet équivalent est une des seules avancées du texte adopté à Hong Kong. Malgré un consensus assez large sur la date de 2010, celle de 2013 a été retenue dans la version finale du texte. Cette modification a permis d'aboutir à un accord car l'Union européenne et la Suisse restaient opposées à la proposition d'un

délai de cinq ans. La nouvelle échéance coïncide avec la fin du budget actuel de l'UE, ce qui lui permet de maintenir la politique agricole commune (Pac) inchangée jusqu'à cette date.

Il faut toutefois noter que l'élimination des subventions à l'exportation ne constitue pas un enjeu majeur pour un grand nombre de pays. Le recours à ces subventions a diminué de façon significative lors des dix dernières années et les exportations subventionnées sont restées en dessous des niveaux autorisés en termes de volumes et de dépenses budgétaires.

En ce qui concerne les autres formes de soutien, le texte introduit certaines disciplines en matière de concurrence à l'exportation. Les crédits, les garanties et les assurances de crédit à l'exportation devront ainsi être autofinancés et mis en place pour une courte durée¹. Les disciplines concernant les entreprises commerciales d'État exportatrices seront étendues aux entreprises ayant un pouvoir de monopole. Au sujet de l'aide alimentaire, le texte prévoit des disciplines sur l'aide en nature, la monétisation et les réexportations en vue d'éliminer le détournement commercial. Il encourage le maintien d'un « niveau adéquat » et la création d'une « catégorie sûre » afin de faire face à des situations d'urgence, mais ne définit pas précisément ces termes.

Et en matière de soutien interne : toujours flou². Dans ce domaine, les engagements restent assez limités. Le texte prévoit une réduction du soutien total au moins égale à la somme des réductions des mesures de la catégorie orange, de la catégorie bleue et des exemptions de « minimis »³. Cet engagement vise à éviter le « transfert de catégories » qui consiste à reclasser les

1. Les assurances de crédit concernent celles ayant des périodes de remboursement de 180 jours et moins.

2. À propos du classement des subventions en catégories, cf. encadré page 10.

mesures afin de contourner les engagements de réduction. Il est néanmoins moins contraignant que la proposition initiale selon laquelle la réduction totale devait être plus importante. En outre, la réduction de la « mesure globale de soutien » (MGS) s'effectuera sur la base d'un système de fourchettes. Il y aura trois niveaux différents avec des abaissements linéaires plus élevés dans les fourchettes supérieures. Le texte n'apporte cependant aucune précision concernant les seuils des fourchettes, les pourcentages de réduction et les dates de mises en œuvre.

Quant aux mesures de la catégorie verte, le texte reste flou car il renvoie aux dispositions prévues dans l'accord cadre de juillet 2004. Ce dernier prévoit de réexaminer et clarifier les critères de cette catégorie afin de faire en sorte que les mesures de la catégorie verte n'aient plus d'effets de distorsion des échanges. Le texte adopté fait mention de la nécessité d'inclure les programmes des pays en développement ayant un effet distorsif sur les échanges.

Accès au marché... un point favorable aux PED : disposition concernant les « produits sensibles ». Les réductions tarifaires seront aussi réalisées en fonction d'un système de fourchettes (quatre au total). Le texte ne précise cependant pas les seuils qui seront appliqués aux pays développés et en développement. Une disposition qui a été accueillie favorablement, notamment par les membres du G-33, est celle concernant les « produits sensibles ». En effet, le texte prévoit que « les pays en développement auront

3. Dans le cas des pays développés, la clause de minimis permet d'exclure de la MGS le soutien inférieur à 5 % de la valeur de la production. Pour les pays en développement, elle permet d'exclure de la MGS le soutien par produit et le soutien autre que par produit représentant moins de 10 % de la valeur de la production.

« L'ACCORD « N'EST PAS SUFFISANT

POUR FAIRE DE CETTE RÉUNION

UN VRAI SUCCÈS, MAIS IL L'EST POUR

ÉVITER UN ÉCHEC »,

PETER MANDELSON, COMMISSAIRE

EUROPÉEN AU COMMERCE. »

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 ». Ils auront également « recours à un mécanisme de sauvegarde spéciale » pour protéger les agriculteurs contre une brusque poussée des importations ou un effondrement des prix à l'importation. Ce mécanisme de sauvegarde pourra être déclenché selon deux critères : les quantités importées et les prix.

Malgré ces quelques décisions d'ordre général, le texte adopté à la conférence de Hong Kong reflète un consensus fragile. Il a permis d'éviter un blocage total dans les négociations en reportant la plupart des grandes décisions à plus tard. Aucun consensus n'a pu être dégagé près de 16 mois de négociations depuis juillet 2004... Est-il réaliste de penser que les pays vont arriver à le faire d'ici fin 2006 ?

Quelles avancées sur les négociations sur le coton ? L'Accord Cadre de juillet 2004 avait prévu de « traiter le coton de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le cadre des négociations sur l'agriculture » mais cette décision n'a pas abouti à des résultats concrets lors de la conférence de Hong Kong.

En ce qui concerne la concurrence à l'exportation, le texte prévoit l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation en 2006. Cette disposition concerne surtout le programme américain « Step 2 » car les autres pays développés ne sub-

ventionnent pas leurs exportations de coton. Cette décision ne constitue pas cependant une véritable avancée. Les subventions américaines au coton ont été condamnées par l'organe de règlement des différends à l'OMC en juillet 2005. Par conséquent, les États-Unis sont, dans tous les cas, contraints d'éliminer ces subventions.

Quant aux subventions internes à la production de coton, le texte reste flou : « les subventions internes à la production de coton qui ont des effets de distorsion des échanges seront réduites de manière plus ambitieuse que la formule générale à convenir ». Dans ce sens, aucune réduction ne pourra être envisagée avant que les modalités de réduction du soutien interne total soient définies.

Enfin, les pays développés se sont engagés à accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingents aux exportations de coton en provenance des PMA, à compter de la conclusion des négociations du cycle de Doha. Les pays africains sont toutefois peu susceptibles de bénéficier de cette disposition. Ils n'exportent pas de coton aux États-Unis et, sur d'autres marchés, ils rentrent en concurrence avec les exportations américaines subventionnées. ■

« **C**ES PAYS ont fait des concessions sur la question des subventions aux exportations. Nous notons aussi que les pays développés membres de l'OMC se sont accordés pour ouvrir leurs marchés sans quota, ni droits de douane aux pays producteurs de coton.

Malheureusement, pour l'heure la question essentielle : celle des soutiens internes ne fait l'objet d'aucune proposition concrète. Or, ces soutiens internes représentent près de 90 % de l'ensemble des subventions américaines au coton, tandis qu'ils constituent la quasi-totalité des soutiens européens.

Ces soutiens ont aussi été condamnés par l'OMC et devaient être éliminés en 2005. Si les membres ne s'accordent pas sur ce calendrier, ni sur aucun autre calendrier on peut se demander comment fonctionne cette institution ».

François Traoré, président de l'association des producteurs de coton africains, AProCA. (www.aproca.net) ■

SELON LA TERMINOLOGIE DE L'OMC, les subventions sont généralement classées en « catégories », désignées par une couleur à l'image des feux de signalisation : catégorie verte (autorisées), orange (ralentir — c'est-à-dire opérer des réductions), rouge (interdites). Dans l'accord sur l'agriculture, il n'y a pas de catégorie rouge, bien que le soutien interne qui excède les niveaux d'engagement de réduction relevant de la catégorie orange soit interdit, et il existe une catégorie bleue qui concerne les subventions liées aux programmes de limitation de la production. (Source : www.wto.org). On retrouvera cette référence aux couleurs en page 14 du dossier. ■

PRINCIPAUX ENGAGEMENTS CONCERNANT LE COTON

Subventions à l'exportation	Élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation de coton par les pays développés en 2006.
Accès aux marchés	Engagement des pays développés à accorder un accès en franchise de droits et sans contingent aux exportations de coton en provenance des PMA à compter du début de la période de mise en œuvre.
Soutien interne	Réduction plus ambitieuse des subventions internes à la production de coton et période de mise en œuvre plus courte que celle prévue dans la formule générale.