

Conférence ministérielle de Hongkong : les illusions d'un soi-disant succès

Le « paquet du développement » vendu à grands renforts médiatiques ne doit pas faire illusion. La Conférence ministérielle de Hongkong, qui s'est déroulée du 13 au 18 décembre 2005, n'a pas apporté de contribution substantielle au développement des pays du Sud, à la lutte contre la pauvreté, à la promotion de la santé et de la protection de l'environnement. Les pays industrialisés, en revanche, ont obtenu d'importantes concessions en termes d'ouverture des marchés du Sud aux services et produits industriels de leurs entreprises ; des concessions qui auront notamment pour effet de réduire la marge de manœuvre des pays en développement pour déterminer souverainement leurs propres politiques économiques, adaptées aux besoins de leurs populations.

Déroulement

La Conférence ministérielle a essentiellement consisté en une suite de réunions informelles (chefs de délégation et chambres vertes), sans procès-verbaux, plus ou moins exclusives et représentatives. L'Union européenne s'est retrouvée souvent sur la sellette, accusée notamment par les États-Unis et le G-20 de bloquer les négociations par son refus de nouvelles concessions dans l'agriculture.

En termes géopolitiques, le bloc de solidarité entre pays du Sud s'est renforcé. Le G-20, le G-33, les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) et les pays les moins avancés (PMA) ont, pour la première fois dans l'histoire de l'OMC, tenu une conférence de presse ensemble et présenté une approche commune en vue d'un résultat qui corresponde aux objectifs de développement du cycle de Doha. Regroupant le G-20 et le G-90, cette nouvelle configuration a été baptisée inofficiellement le G-110 ; centrée sur l'agriculture, sa position incluait d'autres questions comme les biens industriels et les services, demandant en particulier « un espace politique adéquat pour assurer un développement socio-économique durable ».

En matière de contenu, la conférence de Hongkong a abouti à une Déclaration ministérielle. Un texte minimal, controversé sur certains points, mais finalement adopté à l'unanimité dans la mesure où aucun État-membre ne voulait être tenu pour responsable d'un échec. Il confirme, dans l'ensemble, les principaux éléments de l'accord-cadre de juillet 2004 et définit une feuille de route avec des délais pour les prochaines étapes vers la conclusion du cycle de Doha.

Agriculture

Le principal résultat est la date-butoir fixée à 2013 pour l'élimination de toutes les formes de subventions aux exportations. C'est sans doute mieux que rien, mais en réalité insatisfaisant. C'est, en effet, treize ans plus tard que l'engagement pris par les pays industrialisés dans le cadre de l'Uruguay Round et trois ans plus tard que ce que la majorité des États-membres souhaitaient. Cela signifie que les pays riches vont pouvoir recourir pendant huit ans encore à des pratiques commerciales qui sont les plus déloyales et dommageables pour les pays pauvres. L'Union européenne (UE), soutenue par le G-10 emmené par la Suisse, s'est longtemps opposée à la

mention d'un délai chiffré, estimant insuffisantes les concessions obtenues dans les biens industriels et les services. Elle a finalement accepté 2013, une date qui ne l'engage pas à grand-chose, dans la mesure où la grande part de ses subventions aux exportations aura été éliminée dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). De plus, cette date ne sera confirmée qu'au moment où les tractations sur les modalités du paquet agricole (définition des formules de réduction tarifaire, etc.) seront achevées, ce qui va permettre à l'UE de continuer à l'utiliser comme un élément de marchandage dans les autres domaines de négociations.

Très peu de progrès ont, en revanche, été réalisés sur la question des soutiens internes ayant des effets de distorsion sur les échanges, lesquels constituent et resteront une source importante de surproduction et de dumping des produits agricoles sur les marchés internationaux.

Plus positive, en revanche, a été la reconnaissance du besoin des pays en développement de pouvoir désigner eux-mêmes un certain nombre de produits spéciaux échappant aux réductions tarifaires et d'introduire des mécanismes spéciaux de sauvegarde pour des raisons de sécurité alimentaire. Plusieurs points essentiels restent cependant à négocier, comme le nombre des produits éligibles, l'ampleur des baisses de tarifs ainsi que les mécanismes de mise en œuvre.

Coton

Peu d'avancées ont été enregistrées dans le dossier du coton, qui fut parmi les thèmes les plus discutés et médiatisés à Hongkong. On reste loin du traitement « ambitieux, rapide et spécifique » promis par les pays industrialisés. Bien qu'en apparence plus ouverts aux demandes des pays africains (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad), les États-Unis gardent une position relativement intransigeante. La solution doit être trouvée dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture.

La Déclaration ministérielle prévoit l'élimination en 2006 de toutes les formes de subventions à l'exportation de coton des pays développés. Ce « progrès » doit toutefois être fortement relativisé. D'abord, ces subventions ont été jugées « illégales » par l'OMC en 2004, et les États-Unis, principal pays visé, auraient déjà dû y renoncer. Ensuite, elles ne représentent que 10 à 20% de la totalité des soutiens américains au secteur cotonnier ayant des effets de distorsion sur les échanges (3,8 mrd de dollars en 2004) ; rien de substantiel n'a été décidé sur les subventions internes, facteur le plus important de dumping et de chute des prix sur les marchés internationaux.

Selon le texte ministériel, le coton provenant des PMA devrait également pouvoir, en principe dès 2008, bénéficier d'un accès libre de droit et sans quota aux marchés des pays industrialisés et émergents. Mais, là aussi, cela ne changera pas grand-chose pour les pays africains. En effet, ils bénéficient déjà de cette préférence dans le cadre de l'initiative européenne « Tout sauf les armes » ; ils n'exportent pas de coton vers les États-Unis et, en Asie, souffrent de la concurrence du coton américain subventionné. Leur demande de mesures de compensation jusqu'à l'élimination effective des subventions n'a, en revanche, toujours pas été prise sérieusement en considération.

Biens industriels

Le principe d'une formule dite « suisse » – signifiant une baisse plus forte des tarifs les plus élevés – a été formellement adopté. Le texte laisse ouverte la possibilité de plusieurs coefficients permettant de prendre en compte les différents degrés de développement, mais plusieurs pays industrialisés –

dont la Suisse – veulent en réduire le nombre à deux. Ces mêmes Etats-membres entendent lier au choix de la formule l'octroi de flexibilités aux pays en développement, alors que ceux-ci estiment que le traitement spécial et différencié constitue une disposition en soi, indépendante de toute concession sur d'autres aspects.

Les pays industrialisés ont, contre l'avis de nombreux pays en développement – notamment africains qui craignent une érosion de leurs préférences douanières – obtenu le lancement d'initiatives visant une réduction drastique et rapide des tarifs dans certains secteurs (à déterminer) comme les textiles, l'électronique, les produits de la pêche et forestiers, les équipements pharmaceutiques et médicaux. En principe, la participation à ces initiatives devrait se faire sur une base volontaire, mais il est à prévoir que les pays en développement seront soumis à de fortes pressions pour rejoindre le mouvement.

Services

Le cadre des négociations futures en matière de services est défini dans l'annexe C de la Déclaration ministérielle. La légitimité de ce texte a été vivement critiquée par plusieurs pays en développement, notamment à cause de son processus de rédaction – peu démocratique et transparent – et de son contenu déséquilibré, trop favorable aux intérêts des pays industrialisés. Plusieurs Etats-membres (Afrique du Sud, Kenya, Indonésie, Venezuela, Cuba, Philippines) ont demandé son retrait ; le G-90 a fait des propositions alternatives qui ont simplement été ignorées.

Le texte ouvre, *de facto*, la voie à une ouverture offensive des marchés des services dans les pays en développement, au profit des grandes entreprises du Nord. Il pousse, voire oblige les pays en développement à accroître les participations étrangères au capital, à affaiblir leurs outils de régulation domestique (examen des besoins économiques, etc.), à entrer dans des négociations plurilatérales et sectorielles qui menacent de modifier graduellement l'architecture et l'esprit de l'Accord sur les services (GATS), le seul parmi les accords de l'OMC à permettre une libéralisation à la carte.

Paquet du développement

Afin de ne pas rentrer les mains vides de la Conférence ministérielle, de donner un signal positif pour les négociations, voire de créer un écran de fumée autour de leurs ambitions plus égoïstes dans les autres domaines, plusieurs pays industrialisés – notamment l'Union européenne soutenue par la Suisse – sont venus à Hongkong avec un « paquet du développement » pour les pays les plus pauvres. Celui-ci inclut principalement deux mesures : un accès libre de droits et sans contingent aux marchés des pays industrialisés et émergents pour les produits des PMA, un programme d'assistance technique et financière permettant une meilleure intégration des PMA au marché mondial.

Salué comme un « succès » par de nombreux Etats-membres, en particulier la Suisse, ce « paquet du développement » est en réalité un miroir aux alouettes. *Primo*, il ne touche qu'un petit nombre de pays, les PMA. *Secundo*, le libre accès ne concernera que 97% des lignes de produits, contrairement à la revendication des pays en développement qui demandaient le 100%. Autrement dit, les pays industrialisés garderont la possibilité d'exclure de ces préférences jusqu'à 3% des produits et donc de se protéger contre des importations essentielles à l'économie des pays les plus pauvres. Ainsi, les Etats-Unis ont déjà annoncé qu'ils n'incluraient pas les textiles et le sucre ; le Japon fera de même

avec le riz, les produits de la pêche, en cuir et laitiers. *Tertio*, si l'Union européenne, le Japon et les Etats-Unis ont annoncé une augmentation de leur aide pour le commerce, il ne s'agira pas de moyens additionnels, mais du recyclage d'engagements antérieurs. De plus, les Etats-Unis ont déjà lié leurs promesses d'aide à une ouverture accrue des marchés dans les pays en développement. *Quarto*, si le libre accès aux marchés a été décidé sur « une base durable », il n'a pas de caractère contraignant et peut être remis en cause à tout moment.

En revanche, rien de substantiel n'a été décidé concernant la mise en œuvre des accords de l'Uruguay Round et l'érosion des préférences, deux thèmes pourtant centraux du cycle du développement de Doha.

Feuille de route

Les Etats-membres ont reprécisé le calendrier des négociations, dans l'optique de conclure le cycle de Doha à fin 2006. Ils ont fixé au 28 février le délai pour le dépôt des offres plurilatérales dans le domaine des services, au 30 avril la date-limite pour l'établissement de modalités et au 31 juillet celle pour les propositions de listes complètes dans l'agriculture et les biens industriels. La possibilité d'une nouvelle Conférence ministérielle (au printemps à Genève) a été évoquée, mais pas confirmée.

Cela représente un timing très serré qui ne manquera pas de créer des difficultés importantes pour nombre de pays en développement qui ne bénéficient pas de capacités suffisantes, non seulement pour négocier sur un plan d'équité minimale avec les plus puissants, mais aussi pour évaluer en profondeur les conséquences sociales, économiques et écologiques de leurs engagements en matière de libéralisation.

Conclusion

Que signifie et qu'implique en réalité un véritable « cycle du développement » ? L'OMC est-elle vraiment à même d'intégrer une dimension « pro-développement » dans ses accords ? Après la conférence de Hongkong, on peut sérieusement en douter. D'une part – et le fonctionnement très compartimenté de la délégation suisse tel que nous avons pu l'observer en témoigne –, les pays industrialisés ont souvent une vision réductrice de la dimension « développement » : elle est conçue non comme une préoccupation transversale, mais comme un thème particulier, en l'occurrence le « paquet »-cadeau pour les PMA. D'autre part, tant que les négociateurs des Etats-membres ne sortiront pas de la culture mercantile du donnant-donnant et d'une perspective à court terme, l'OMC ne sera pas capable de prendre sérieusement en compte les questions de développement.

Michel Egger, 6 février 2006

Contact : michel.egger@alliancesud.ch