
SESSION DE HONG KONG DE LA CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Hong Kong (Chine), 12 et 15 décembre 2005

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen

Point 3a) de l'ordre du jour provisoire

MENER A BONNE FIN LE PROGRAMME DE DOHA POUR LE DEVELOPPEMENT

Document de travail établi par l'Association parlementaire du Commonwealth

Introduction

1. À la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC à Doha (Qatar), en novembre 2001, les ministres du commerce avaient adopté une Déclaration ministérielle définissant pour l'OMC un programme de travail pour les années à venir. Connu sous le nom de Programme de Doha pour le développement, ce programme associe des négociations et d'autres activités devant conduire à relever les défis devant lesquels se trouve le système commercial multilatéral et à servir les besoins et les intérêts des divers membres de l'OMC, en particulier les pays en développement et les pays les moins avancés.

2. Ce vaste programme de travail, qui a évolué depuis 2001, prévoit des négociations dans des secteurs spécifiques: agriculture; services; accès au marché pour les produits non agricoles; aspects commerciaux de la propriété intellectuelle; facilitation du commerce; règles de l'OMC; améliorations à apporter au système de règlement des différends; enfin commerce et environnement. Il prévoit également de traiter des aspects hautement prioritaires qui ne donnent pas lieu à des négociations, à savoir: commerce électronique; économies de petite taille; commerce, dette et finances; commerce et transfert de technologie; coopération technique et renforcement des capacités; pays les moins avancés et traitements spéciaux et différenciés.

3. Les progrès ont été mitigés, notamment avec l'échec de la Conférence ministérielle de Cancun en 2003. Les Membres de l'OMC ont en revanche réalisé une sorte d'exploit en juillet 2004 en prenant des décisions sur des questions clés pour sauvegarder la continuité de la dynamique. Des accords cadres ont par exemple été mis en place pour les négociations sur l'agriculture et l'accès au marché des produits non-agricoles; des recommandations ont été adoptées pour faire avancer les négociations sur les services; de nouvelles négociations ont été lancées sur la facilitation du commerce; et les membres sont convenus d'un train de mesures sur les questions de développement et ont aussi réaffirmé leur détermination à donner corps à la dimension développementale du programme de Doha.

4. De façon générale toutefois, le Programme de Doha pour le développement a jusqu'ici manqué de vigueur et l'échéance initiale fixée au 1er janvier 2005 pour la conclusion du cycle est passée depuis longtemps. Si l'un des traits caractéristiques des négociations a été l'engagement général à réaliser des progrès, peu de choses pratiques ont été faites pour faire avancer les points spécifiques dans les différents groupes de négociation.¹

5. Le prochain tournant déterminant dans le processus sera la Conférence ministérielle qui se tiendra à Hong Kong (Chine) en décembre. Une réunion fructueuse est perçue comme essentielle pour que les membres de l'OMC aient une quelconque chance de faire aboutir le cycle en 2006. Le nouveau

¹ On trouvera une opinion plutôt pessimiste sur les négociations dans l'allocution du Directeur général, M. Supachai Panitchpakdi, devant une réunion informelle des chefs de délégation, le 8 juillet 2005 (http://www.wto.org/english/news_e/spsp_e/spsp40_e.htm).

Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, a pu dire que Hong Kong était *"notre dernière et meilleure chance de faire déboucher ce cycle de négociations sur une conclusion fructueuse avant la fin 2006."*²

6. Pour récapituler sommairement, les objectifs de la réunion ministérielle de Hong Kong sont les suivants: accord sur des "modalités" relatives au commerce des produits agricoles et industriels, masse critique d'offres d'ouverture de l'accès au marché pour le commerce des services, progrès significatif dans des domaines comme les règles commerciales et la facilitation du commerce, et réflexion sérieuse sur la dimension de développement. De l'opinion même des membres de l'OMC, cela constituerait un tremplin pour les négociations finales. Si les ministres réussissent à Hong Kong, les fonctionnaires et les négociateurs à Genève pourront travailler sur le détail d'un accord final.

Mener le cycle de Doha à bonne fin

7. De nombreuses questions importantes sont inscrites dans le Programme de Doha pour le développement, mais des progrès dans les domaines suivants sont jugés déterminants pour faire avancer les négociations: l'agriculture, le coton, l'accès au marché pour les produits non-agricoles, le commerce des services, la facilitation du commerce et les traitements spéciaux et différenciés.

8. Si les progrès ont jusqu'ici été décevants, certains aspects déjà convenus montrent bien combien il importe de faire aboutir avec succès le cycle de Doha. Par exemple les membres de l'OMC ont déjà accepté d'abolir toute forme de subvention des exportations agricoles; ils n'ont plus qu'à décider d'une date butoir. Également dans le secteur de l'agriculture, les membres de l'OMC sont convenus qu'il faut réduire de manière substantielle les aides intérieures qui provoquent des distorsions du commerce et améliorer de façon significative l'accès au marché, en particulier pour les pays les plus pauvres; il ne reste qu'à s'entendre sur les modalités concrètes. En outre, en ce qui concerne les pays les moins avancés, il a déjà été décidé qu'ils ne seront pas tenus de prendre des engagements de réduction des tarifs applicables aux importations de produits agricoles ou manufacturés. Ainsi, tandis que le cycle de Doha demeure une œuvre en cours de réalisation, le potentiel qu'il présente est évident.

9. À l'ouverture de sa première réunion du Comité des négociations commerciales le 14 septembre 2005, le Directeur général de l'OMC a récapitulé les principales questions qui devront être résolues à Hong Kong³:

*"Je commencerai par l'agriculture. Permettez-moi de souligner quelques points sur lesquels il est urgent de progresser. Dans le domaine de la concurrence à l'exportation, il nous faut préparer pour la Conférence de Hong Kong un accord **sur une date butoir pour l'élimination des subventions à l'exportation, sans compter la question du parallélisme** pour les entreprises commerciales d'État exportatrices, les crédits à l'exportation et l'aide alimentaire.*

*Dans le domaine du **soutien interne**, nous devons aussi nous représenter clairement les mesures qui vont être prises, qui selon moi doivent inclure les engagements de réduction et, en particulier, une formule étagée pour des réductions de la MGS totale consolidée finale. Comme nous le savons tous, cela présuppose un accord sur les critères de la catégorie bleue et de la catégorie verte.*⁴

Dans le domaine de l'accès aux marchés, il nous faut également un ensemble de

² Observations faites par le Directeur général, Pascal Lamy, devant le Comité monétaire et financier international du FMI, le 24 septembre 2005 (http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl03_e.htm)

³ Lamy ouvre une nouvelle phase des négociations commerciales, 14 septembre 2005 (http://www.wto.org/english/news_e/news05_e/tnc_stat_lamy_14sep05_e.htm).

⁴ La terminologie de l'OMC classe les subventions agricoles en trois catégories: orange, bleue et verte. Toutes les mesures de soutien intérieur considérées comme entraînant des distorsions de la production et du commerce (à quelques exceptions près) entrent dans la catégorie orange; les aides qui entreraient normalement dans la catégorie orange sont placées dans la catégorie bleue si elles font aussi obligation à l'agriculteur de limiter sa production; enfin les subventions de la catégorie verte ne doivent pas générer de distorsions du commerce, sinon minimales. Pour complément d'informations voir http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm

*résultats solide, d'un **niveau d'ambition équivalent**. Cela veut dire une formule étagée pour les abaissements tarifaires avec certaines flexibilités, en particulier la sélection et le traitement des produits sensibles et des produits spéciaux.*

*Dans le domaine de l'**AMNA**, les éléments fondamentaux, tels que je les conçois, sont **1) la formule, 2) les flexibilités et 3) les droits non consolidés**. [...] Quoi qu'il en soit, dans le cadre de ces trois éléments fondamentaux, il y a des questions qui vont manifestement exiger beaucoup de travail et il nous faut trouver le juste équilibre entre la formule et les flexibilités. D'autres éléments, comme **l'érosion des préférences, la composante sectorielle et les obstacles non tarifaires**, doivent aussi, selon moi, faire partie intégrante des résultats pour Hong Kong.*

Dans le domaine des services, l'élément nouveau, par rapport aux cycles précédents, est l'importance que lui accordent un certain nombre de pays en développement, ce qui devrait suffire en soi à dynamiser cette partie des négociations. D'ici à la Conférence de Hong Kong, les Membres devraient élaborer différentes approches dans le domaine des services, avec pour résultats un nombre accru d'engagements et une meilleure qualité. Ce qu'il nous faut, ce sont des engagements qui ouvrent effectivement le commerce des services, avec les améliorations correspondantes dans le domaine de l'élaboration des règles."

10. L'une des conclusions d'une vidéoconférence tenue récemment avec la participation de parlementaires a été que la promesse de développement du cycle de Doha sera fonction de la mesure dans laquelle le résultat final apportera véritablement une libéralisation efficace du commerce dans le domaine de l'accès au marché des produits agricoles. Le manque d'évolution dans le domaine de l'accès au marché est donc préoccupant. Une question capitale est la définition des produits sensibles ou des produits présentant un intérêt spécial pour les pays en développement. Exclure ne serait-ce qu'une petite partie de ces produits de la libéralisation effective pourrait faire s'évaporer purement et simplement les gains d'accès au marché⁵. Le coton est un produit de base important pour les pays en développement et dans le cadre prescrit pour 2004 les membres sont convenus d'apporter une attention toute particulière aux politiques qui provoquent des distorsions dans les échanges commerciaux affectant le coton. Des progrès dans ce domaine devront être faits à Hong Kong.

11. Les négociations sur les services sont, elles aussi, à un carrefour essentiel. L'accent mis jusqu'ici sur l'agriculture peut avoir éclipsé l'importance des services, avec pour résultat qu'il n'y a pas eu beaucoup de vrais progrès dans ces négociations. En septembre 2005, 92 offres avaient été soumises – un mieux dans la quantité sinon en qualité. Le Directeur général a exhorté les membres à "*viser plus haut [car] le commerce des services n'est pas seulement important du fait de la valeur intrinsèque des services échangés, mais surtout parce que l'existence même de services efficaces et compétitifs dans un pays est le fondement indispensable d'absolument toute forme de commerce*"⁶.

12. L'accord cadre de 2004 a aussi lancé de nouvelles négociations sur la Facilitation du commerce, domaine dans lequel toute une gamme d'idées ont été lancées pour accélérer les déplacements, les autorisations et le passage en douane des biens qui franchissent des frontières. Les pays en développement doivent avoir accès à une assistance technique pour mettre en œuvre les résultats qui seront obtenus.

13. Les progrès sur des questions comme les services et la facilitation du commerce ont été bloqués par l'absence de progrès sur l'agriculture et pour que les négociations redémarrent dans leur globalité des acteurs majeurs comme les Etats-Unis, l'UE et le Japon devront s'écarter de leurs positions défensives – la question est de savoir de quelle distance. Le 10 octobre 2005, les Etats-Unis ont fait une nouvelle proposition qui prévoit une réduction de 60% du niveau des mesures de soutien agricole

⁵ Minutes de la vidéo-conférence du 21 février 2005 organisée conjointement par Réseau parlementaire sur la Banque mondiale (RPsBM) – Commerce et la Banque mondiale.

⁶ Allocution devant le Comité directeur de la Conférence parlementaire de l'OMC, 22 septembre (http://www.wto.org/english/news_e/sppl02_e.htm)

et une réduction de 53% des subventions qui entraînent des distorsions des échanges, ainsi que des coupures drastiques dans les tarifs. Cette annonce a engendré une certaine dynamique, bien qu'elle ait été accueillie avec fraîcheur par certains pays de l'UE et le Japon.

La perspective du Commonwealth ⁷

14. La Déclaration du Commonwealth à Aso Rock en 2003 sur le développement et la démocratie: "Partenariat pour la paix et la prospérité" présentait un volet relatif au commerce multilatéral. Le texte appelait à *"des résultats positifs ...dans les secteurs de l'agriculture, de l'accès au marché des produits non-agricoles, des services, des questions de mise en œuvre et du traitement spécial et différencié. Concernant l'agriculture, nous réclamons une élimination progressive mais rapide de toutes les formes de subventions à l'exportation, des réductions substantielles des aides intérieures qui provoquent des distorsions du commerce et des améliorations significatives de l'accès au marché. Dans le secteur des produits industriels, l'escalade tarifaire et les pics tarifaires doivent être réglés, car ces facteurs sont un obstacle important au développement. Enfin le traitement spécial et différencié doit être rendu précis, efficace et opérationnel dans tous les accords de l'OMC. "*

15. Le Secrétaire général du Commonwealth a appelé à un dynamisme politique renouvelé et à un authentique engagement pour un cycle de négociations axé sur le développement, en particulier de la part des Etats-Unis et de l'Union européenne: *" Seuls les Etats-Unis et l'Union européenne peuvent exercer le rôle de leader nécessaire au stade actuel pour traduire dans les faits les retombées développementales escomptées du cycle de Doha. Il nous faut fixer une date pour l'élimination des subventions aux exportations agricoles et établir des calendriers pour la suppression des autres subventions qui distordent les échanges et les réductions massives des tarifs. Il importe vraiment que les Etats-Unis et l'UE ne donnent pas de la main droite tout en reprenant de la main gauche en renforçant d'autres formes de soutien de l'agriculture"⁸.*

16. Dans la perspective du Commonwealth, le cycle de Doha pourrait accroître les avantages potentiels du commerce mondial pour les pays en développement en générant ce qui suit:

Négociations relatives à l'accès au marché

- Un engagement des pays développés à ouvrir l'accès à leur marché des biens et services en tenant compte des effets négatifs de la libéralisation des tarifs NPF sur les marges de préférence existantes pour les produits jouissant actuellement d'un traitement préférentiel;
- Un engagement des pays développés à réduire, en vue de les éliminer, les subventions à l'exportation appliquées aux produits présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement, en tenant compte des effets négatifs potentiels sur les pays importateurs nets de produits alimentaires;
- Un engagement des pays développés à réduire sensiblement le niveau global de leurs aides intérieures sur les produits présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement;
- Les problèmes liés aux règles d'origine ainsi qu'aux normes sanitaires et phytosanitaires devraient être réglés pour permettre aux initiatives que sont la motion "Tout sauf des armes" de l'UE et la loi des États-Unis "Croissance et perspectives pour l'Afrique" de trouver plus d'efficacité. Il faut admettre la nécessité d'un ensemble harmonisé de règles d'origine et de normes.

Services

- Une plus grande détermination des pays développés à libéraliser les services dans les secteurs de services à forte intensité de main d'œuvre peu qualifiée (bâtiment, transports et santé) et en particulier les déplacements temporaires de personnes physiques).

Traitement spécial et différencié

- Un cycle véritablement "développemental" peut être obtenu par un accord des pays développés, à l'issue du présent cycle de négociations, pour rendre opérationnel et offrir effectivement aux pays

⁷ La présente section est basée sur des éléments communiqués par le Secrétariat du Commonwealth.

⁸ "Le Commonwealth appelle à une action consécutive au déblocage du cycle de Doha pour le développement", 12 octobre 2005 (<http://www.thecommonwealth.org/Templates/System/LatestNews.asp?NodeID=146308>).

en développement des engagements valables de traitement spécial et différencié sur chacun des points négociés.

17. La question du traitement spécial et différencié (dispositions qui donnent aux pays en développement des droits particuliers) doit être résolue à la satisfaction des pays en développement pour qu'ils puissent s'intégrer dans le système commercial multilatéral. Plusieurs pays en développement ont soumis des propositions et il y a bon espoir que des progrès soient possibles; le Directeur général a exhorté les pays en développement et les pays les moins avancés "à concentrer et à cibler leurs efforts pour faire en sorte que les domaines sur lesquels portent actuellement les négociations comportent des dispositions de traitement spécial et différencié qui soient "précises, efficaces et opérationnelles"⁹.

18. Le Commonwealth a également appelé à la mise en place d'un mécanisme d'ajustement financier, à mener en tandem avec les négociations de l'OMC, pour aider les pays en développement, en particulier les petits Etats qui subissent les effets des ajustements de coûts du fait de la libéralisation multilatérale du commerce. Un tel mécanisme compenserait le nombre relativement petit de pays qui souffriront de maux économiques disproportionnés, de ce fait atténuant les pressions protectionnistes dans les Etats membres les plus pauvres de l'OMC, et adoucirait les frictions dans le cycle actuel de négociations commerciales multilatérales.

La problématique hommes-femmes dans le commerce

19. Les femmes sont plus vulnérables que les hommes à la pauvreté, et l'accès aux marchés mondiaux est essentiel pour que les femmes aient la faculté de sortir de la pauvreté par leur travail. Le Commonwealth porte une attention particulière aux différents besoins, aux contraintes et aux intérêts des femmes dans la perspective des politiques commerciales et de la libéralisation du commerce. Le secrétariat a publié un guide à l'intention des décideurs et des autres acteurs, lequel propose un cadre intégré dans lequel inscrire une approche durable, favorable aux pauvres et attentive aux spécificités des genres de la définition des politiques commerciales¹⁰, et il a organisé des ateliers de renforcement des capacités ayant pour objet d'intégrer l'analyse différenciée par genre dans la formulation et la mise en œuvre des politiques commerciales et d'analyser leurs impacts sur l'emploi et l'activité entrepreneuriale des femmes.

Renforcement des capacités

20. Confrontés aux négociations multiples sur la libéralisation commerciale, les pays du Commonwealth, en particulier les petits Etats et les PMA, doivent équilibrer leurs engagements et leurs objectifs économiques à long terme. À mesure que les dates butoir des négociations approchent, la capacité de négociation et les ressources limitées posent des difficultés supplémentaires à beaucoup de membres. Ces lacunes doivent être comblées pour que le développement soit efficacement intégré dans le programme relatif au commerce.

21. Le Secrétariat du Commonwealth a fourni un appui technique et analytique aux pays en développement du Commonwealth sur une gamme de questions dans le cadre du cycle de négociations de Doha pour le développement, en particulier dans les domaines qui les concernent en particulier. Il faut notamment citer ici l'étude menée pour évaluer l'impact véritable et l'impact perçu de l'érosion des préférences, et le rapport établi par Joseph Stiglitz qui trace un *Programme pour un cycle de négociations commerciales développementales après la débâcle de Cancun*.

22. Un appui technique a également été apporté aux petits Etats du Commonwealth membres de l'OMC pour les aider à établir des positions/propositions dans le cadre du programme de travail relatif aux économies de petite taille aux termes du paragraphe 35 de la Déclaration de Doha, avec en particulier l'organisation pratique de diverses réunions d'experts du commerce, afin de permettre à des experts de pays du Commonwealth à économies de petite taille de se rencontrer en séances de réflexion intensive pour élaborer plus avant certains aspects spécifiques de leurs propositions et

⁹ Examen des faits nouveaux et des questions se posant dans le programme de travail consécutif à Doha intéressant en particulier les pays en développement, CNUCED, Palais des Nations, 6 octobre 2005.

¹⁰ Williams, Mariana (2003), *Gender Mainstreaming in the Multilateral Trading System*.

convenir d'un processus de présentation aux comités compétents de l'OMC afin d'intégrer ces propositions dans les débats de la prochaine réunion ministérielle de l'OMC à Hong Kong en décembre 2005.

CPA

23. Le CPA – l'Association des parlements et des organes législatifs nationaux, provinciaux et territoriaux du Commonwealth – a poursuivi sa série d'ateliers régionaux avec le secrétariat de l'OMC. Jusqu'ici, six ateliers ont eu lieu, dont deux en 2005: le premier à la Jamaïque (8-10 juin) et le second en Tanzanie (25-27 juillet). Ces ateliers étaient conçus de manière à informer les participants du fonctionnement de base du système commercial multilatéral et des questions clés au programme des travaux sur le commerce international, et à proposer une tribune pour permettre aux participants de débattre et d'échanger leurs vues sur les questions connexes à la problématique du commerce et du développement revêtant une importance particulière pour les pays de la région¹¹.

Conclusion

24. Le cycle de Doha est une négociation qui fait intervenir tous les membres de l'OMC et pour que le résultat en soit bon, il devra générer des gains pour tous les pays, et en particulier pour les pays en développement. Vu les circonstances décrites ci-dessus, les parlementaires – qui n'ont pas seulement un intérêt mais également un rôle et une responsabilité dans l'amélioration des conditions de vie du peuple qui les a élus – doivent presser leur gouvernement à s'engager suffisamment pour assurer le succès de la conférence ministérielle de Hong Kong. La volonté politique est primordiale. Les négociations sont de caractère technique, mais les parlementaires doivent rappeler à leur gouvernement les engagements politiques contractés à Doha de mener à bonne fin un cycle de négociations véritablement "porteur de développement". Pour que cela puisse être, un accord sur l'agriculture est essentiel, et il faudra qu'il y ait suffisamment de flexibilité dans les règles pour satisfaire les attentes de pays se trouvant à différents niveaux de développement.

¹¹ On trouvera des informations sur les diverses activités du CPA – notamment sur le rôle des parlementaires dans le système commercial international sur le site www.cpahq.org. Pour de plus amples informations sur les travaux du CPA dans le domaine du commerce on pourra aussi se mettre en rapport avec Anthony Staddon (Anthony@cpahq.org).