



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde

Les dossiers de FARM

Dispositions du Traitement Spécial et Différencié en faveur de l'agriculture

Novembre 2005

R E S U M E

Le Traitement Spécial et Différencié a progressivement émergé au cours des cinquante dernières années et des différents rounds commerciaux multilatéraux. Il constitue désormais un des principaux enjeux du cycle actuel de négociation.

Le Traitement Spécial et Différencié s'appuie sur deux principes que sont l'accès préférentiel au marché et la non-réciprocité ; il constitue ainsi les supports légaux d'un système de préférences établi en faveur des pays en développement.

Concrètement, plusieurs types de mesures de Traitement Spécial et Différencié sont présents dans les accords.

Pour autant, si ces mesures apparaissent fréquemment utiles, les limites actuelles appellent une évolution nécessaire. L'amplitude de ces évolutions fait aujourd'hui débat entre les membres de l'OMC.

À terme, le manque de consensus comme l'impact hétérogène des cycles de libéralisation parmi les pays en développement appellent, vraisemblablement, à une redéfinition des catégories de bénéficiaires du Traitement Spécial et Différencié. ■

**S
O
M
M
A
I
R
E**

- **Introduction et rappel du processus de libéralisation** **3**
- **Émergence du Traitement Spécial et Différencié (TSD)** **4**
- **Principes juridiques du TSD** **5**
- **Typologie des mesures de TSD** **6-7**
- **Cinq exemples de mesures de TSD** **8-10**
- **Enjeux du débat actuel** **11**
- **Des groupes de pays et des propositions hiérarchisées** **12**
- **Pour Hong Kong : deux problématiques centrales du TSD** **13-14**
- **Conclusion** **15**
- **Contacts et Publications** **16**

1 - Introduction et rappel du processus de libéralisation

La présente note vise à expliciter et enrichir le débat sur les mesures de « Traitement Spécial et Différencié » dans la perspective de la conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2005 à Hong Kong. Des préférences commerciales peuvent-elles être utiles pour le développement ?

Ces aspects des accords de l'OMC s'avèrent particulièrement cruciaux dans le domaine de l'agriculture. L'avenir et les modalités des politiques agricoles y sont directement reliés, comme, par ce biais, la question du développement pour un grand nombre de pays concernés.

Rappel du processus de libéralisation

Depuis la seconde guerre mondiale, un large mouvement de libéralisation des échanges s'est mis en place à travers le monde, et le postulat selon lequel l'accroissement du commerce a un **effet bénéfique global** pour les économies concernées s'est trouvé vérifié¹.

Toutefois, la libéralisation des échanges s'applique à des pays dont les situations

initiales sont différentes. De ce fait, dès les premiers « rounds » multilatéraux de négociation, il a été acquis que les accords ne devaient pas traduire ni pérenniser des relations de « faible au fort » entre les différents pays prenant partie à la négociation.

Certains pays éprouvaient, en effet, des difficultés pour mettre en œuvre les accords, ne bénéficiaient pas ou peu de ces accords, ou bien même voyaient leurs situations se dégrader à l'issue des mouvements de libéralisation.

Tout au long des négociations, les Pays en Développement (PED) se sont en effet employés à mettre en avant la **spécificité des problèmes** auxquels ils étaient confrontés et la nécessité d'obtenir un traitement différent et plus favorable au sein du GATT (puis de l'OMC), les autorisant d'une part à la non-réciprocité concernant la libéralisation de leurs propres échanges et leur accordant d'autre part un accès préférentiel aux marchés des autres pays. ■

¹- Certains auteurs parlent de l'accroissement du commerce comme d'un « bien public mondial » (global public good).

2 - Émergence du Traitement Spécial et Différencié (TSD)

Les accords ont ainsi progressivement intégré au schéma initial d'engagements à application universelle et réciproque (clause de la nation la plus favorisée) **un principe de différenciation** pour tenir compte des différences entre les politiques, les institutions et les conditions économiques de l'ensemble des pays.

Dans ce cadre, la **dimension « développement »** des accords a été progressivement renforcée au fur et à mesure des rounds : **la finalité des accords n'est pas de promouvoir le commerce, mais de promouvoir le développement par le commerce**. Ce glissement théorique se manifeste dans l'article 20 de l'Accord sur l'Agriculture² qui dispose, entre autres, que « *l'objectif [qui] est d'établir un commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché* ». Il y est aussi spécifié que des considérations « *autres que d'ordre commercial* » (comme la sécurité alimentaire, l'environnement, le développement rural, la lutte contre la pauvreté) sont à prendre en compte lors de la négociation commerciale.

En effet, en agriculture tout particulièrement, les mesures de différenciation ont été promues en raison de considérations géopolitiques globales : ce secteur ne se résume pas à la production de produits alimentaires et agro-industriels tels que des fibres ; son rôle est primordial dans les stratégies de développement d'un grand nombre de pays. Au nom de ces impératifs souverains et spécifiques, certaines mesures de distorsion des échanges peuvent ainsi être exceptionnellement prises en compte.

Le dernier programme de travail en date, issu de la conférence ministérielle de Doha en 2001, a été complété par une décision du Conseil général de l'OMC³ du 1^{er} août 2004. Cette décision précise que « les considérations en matière de développement font partie intégrante de la Déclaration ministérielle de Doha. Le Conseil général exhorte et engage à nouveau les Membres à concrétiser pleinement la dimension développement du Programme de Doha pour le développement, qui met les besoins et les intérêts des pays en développement et des pays les moins avancés au centre du Programme de travail de Doha »⁴.

L'agenda de Doha représente ainsi le paroxysme de cette longue évolution. Il ouvre des perspectives théoriques pour un **cadre de négociation extrêmement large**. Et il est permis de croire, à l'aune de l'histoire de la libéralisation, à une chance historique devant être saisie pour le développement, alors même que les négociations patinent sur les services, l'agriculture et les biens industriels. ■

2- L'article 20 de l'Accord sur l'Agriculture est fondamental, car il engage à la poursuite des négociations en fixant un calendrier ; il spécifie aussi que les Membres de l'OMC reconnaissent « que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu ».

3- Le Conseil général est l'organe de décision suprême de l'OMC à Genève ; il se réunit régulièrement pour exercer les fonctions de l'OMC. Il est composé de représentants de tous les gouvernements.

4- OMC, WT/L/579, 2 août 2004.

3 - Principes juridiques du TSD

Concrètement, sous le vocable de « Traitement Spécial et Différencié » (TSD) se retrouvent plusieurs mesures préférentielles accordées à certains pays de l'OMC.

Historiquement, les premières mesures de TSD sont apparues au cours du Kennedy Round (1964) et se sont traduites par l'adjonction d'une quatrième partie au GATT intitulée « **commerce et développement** » adoptée à l'issue de ce round.

Il s'agissait alors d'ouvrir les marchés des pays développés aux produits présentant un intérêt particulier pour les PED (**accès préférentiel au marché**), mais aussi d'accepter un **principe de non-réciprocité** dans les négociations commerciales touchant à la réduction ou à l'élimination des droits de douane ou des autres obstacles au commerce : les pays développés acceptaient ainsi de diminuer leurs barrières commerciales sans pour autant que les PED en fassent de même.

L'accès préférentiel au marché a été officiellement assuré et traduit juridiquement par l'accord-cadre intitulé « Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement », adopté à l'issue des négociations commerciales du Tokyo Round en 1979.

Communément désigné sous le nom de « **Clause d'habilitation** », ce texte est le fondement juridique du **Système généralisé de préférences (SGP)** qui avait été proposé par la CNUCED dès 1964 et mis en œuvre par une *décision* (à caractère transitoire) des parties au GATT en 1971.

Dans le cadre de ce système, les pays développés appliquent un traitement préférentiel non réciproque (par exemple, des droits de douane nuls ou faibles à l'importation) aux produits originaires des pays en développement⁵.

La Clause d'habilitation sert aussi de fondement juridique aux accords régionaux conclus entre pays en développement et au **Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC)**, dans le cadre duquel un certain nombre de pays en développement s'accordent mutuellement des concessions commerciales. ■

⁵ - *Ce sont les pays octroyant les préférences qui déterminent unilatéralement les pays et les produits bénéficiaires. Certains PED font opportunément remarquer que les produits éligibles aux préférences ne sont pas forcément ceux qui les intéressent le plus, mais ceux qui ne sont pas stratégiques pour les pays développés. D'où des différends persistants sur le coton, la banane...*

4 - Typologie des mesures de TSD

Les pays qui peuvent bénéficier du TSD sont, logiquement, les pays en développement (PED)⁶. Il existe aujourd'hui **145 mesures de TSD** réparties, de façon transversale, dans les différents accords conclus au fil des rounds et repris dans le cadre de l'accord sur l'OMC. 22 mesures s'appliquent spécifiquement (et uniquement) aux Pays les Moins Avancés (PMA).

Le Secrétariat de l'OMC distingue six types de TSD⁷, le dernier type recouvrant les mesures qui s'appliquent spécifiquement aux PMA mais qui font aussi partie des cinq premiers types de mesures. Ces six types sont les suivants :

1. les dispositions visant à accroître les possibilités commerciales des pays en développement (par **l'accès au marché** des pays développés) ;
2. les dispositions en vertu desquelles les Membres de l'OMC doivent **préserver les intérêts** des pays en développement ;
3. les dispositions prévoyant une **flexibilité** des engagements, des mesures, et de l'utilisation des moyens d'action ;
4. les dispositions concernant les **périodes de transition** (allongement des périodes de transition relatives à la mise en œuvre des accords) ;
5. les dispositions prévoyant une **assistance technique** dans les cas où elle s'avère nécessaire à la mise en œuvre des accords ;
6. les dispositions relatives aux mesures visant à aider les pays les moins avancés.

Il est à noter, comme le souligne le rapport de l'OCDE⁸ sur le Traitement Spécial et Différencié : « *que les dispositions concernant les périodes de transition et l'assistance technique ont été adoptées pour permettre aux pays en développement d'accepter les mêmes engagements que leurs homologues développés, en tenant compte des difficultés particulières qu'ils rencontrent pour leur mise en œuvre et en matière d'ajustement.* ».

Pour aller plus loin, selon l'Institut français de relations internationales (IFRI)⁹, « *en matière d'accès au marché (barrières douanières et non tarifaires), le TSD se manifeste principa-*

lement à travers les préférences commerciales non réciproques, incarnées dans le Système de Préférences Généralisé (SPG). En matière de règles commerciales, le TSD se décline : soit à travers des exemptions aux disciplines multilatérales ; soit par l'adaptation de leur rythme et conditions de mise en œuvre au niveau de développement considéré. Le système commercial a historiquement oscillé entre les deux types d'approches. Le Tokyo Round (1973-1979) privilégiait la méthode de l'exemption, en permettant aux PED de s'exonérer des disciplines issues des « codes » alors négociés (antidumping, subventions, barrières non tarifaires). L'Uruguay Round (1986-1995) s'est au contraire fondé sur le principe d'« engagement unique », impliquant l'adoption des mêmes règles par tous les membres du GATT : le TSD s'est dès lors déplacé vers l'octroi de souplesses d'application des nouvelles règles, en particulier via des périodes de transition prolongées en leur faveur. ».

Le tableau page suivante précise la **localisation** des différentes mesures de TSD dans les accords conclus au cours des 50 dernières années, comme **leur ventilation** selon la typologie établie par l'OMC. ■

6- Lors de la création de l'OMC, ce sont les parties contractantes au GATT qui ont déterminé si elles appartenaient à la catégorie des pays développés ou des pays en développement (auto-déclaration) : il n'existe pas de définition précise de « pays en développement », même si le GATT avait tenté d'élaborer une définition reposant sur le niveau de vie « faible » de la population (article XVIII :1).

7- Typologie des documents de l'OMC WT/COMTD/W/66 et WT/COMTD/W/77, légèrement complétée par souci de clarification.

8- OCDE, Mai 2002, Le rôle du Traitement Spécial et Différencié à l'interface des échanges, de la concurrence et du développement, COM/TD/DAFFE/COMP(2001)21/FINAL.

9- Le commerce pour le développement : l'avenir du Traitement Spécial et Différencié des pays en développement, note de cadrage Ifri, 28 octobre 2005.

Localisation et ventilation des mesures de TSD selon la typologie de l'OMC

Accord	i) Dispositions visant à accroître les possibilités commerciales des pays en développement Membres	ii) Dispositions exigeant des Membres de l'OMC qu'ils préservent les intérêts des pays en développement Membres	iii) Flexibilité des engagements, et utilisation des moyens d'action	iv) Périodes de transition	v) Assistance technique	vi) Dispositions relatives aux mesures visant à aider les pays les moins avancés Membres	Total par accord
Accord sur l'agriculture et Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réformes sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires	1	4	9	1	1	3	14
Accord sur l'application des mesures SPS		2		2	1		5
Accord sur les textiles et les vêtements	1	3					6
Accord sur les obstacles techniques au commerce		6	1	1	7	1	16
Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce			1	2		1	4
Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI du GATT de 1994		1					1
Accord sur la mise en oeuvre de l'article VII du GATT de 1994 et Décision sur les textes se rapportant aux valeurs minimales et aux importations effectuées par des agents, distributeurs et concessionnaires exclusifs		1 2	2	4	1		8
Accord sur l'inspection avant expédition							0
Accord sur les règles d'origine							0
Accord sur les procédures de licences d'importation		3		1			4
Accord sur les subventions et les mesures compensatoires		2	8	6			16
Accord sur les sauvegardes		1		1			2
AGCS	1	1	2		2	1	7
Accord sur les ADPIC				2	1	3	6
Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends		7	1		1	2	11
Article XVIII du GATT de 1994			3				3
Article XXXVI du GATT de 1994	4	3	1				8
Article XXXVII du GATT de 1994	2	6					8
Article XXXVIII du GATT de 1994	2	5					7
Clause d'habilitation	1		2			1	4
Décision sur les mesures en faveur des pays les moins avancés						7	7
Dérégulation concernant l'octroi d'un accès préférentiel aux marchés pour les PMA						1	1
Total par type	12	47	30	20	14	22	145

5 - Cinq exemples de mesures de TSD

À titre d'illustration, voici cinq exemples de mesures de TSD concernant le secteur de l'agriculture. Il est à noter que de nombreuses mesures de TSD ayant un impact pour le secteur agricole ne sont pas forcément incluses dans les accords sur l'agriculture (mais relèvent d'autres accords de l'OMC) :

Mesure de TSD visant à favoriser l'accès au marché :

PRÉAMBULE DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE :

« Étant convenus que, dans la mise en œuvre de leurs engagements en matière d'accès aux marchés, les pays développés Membres tiendraient pleinement compte des besoins et de la situation particuliers des pays en développement Membres en prévoyant une amélioration plus marquée des possibilités et modalités d'accès pour les produits agricoles présentant un intérêt particulier pour ces Membres, y compris la libéralisation la plus complète du commerce des produits agricoles tropicaux [...], et pour les produits qui revêtent une importance particulière pour la diversification de la production en remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites. »

Commentaire : Les pays développés se sont ainsi engagés à procéder à des réductions supérieures à la moyenne pour les droits relatifs aux produits qui présentent un intérêt pour les pays en développement. Dans les faits, ils ont aussi mis en œuvre ces réductions plus rapidement. Des initiatives « régionales », comme celle de l'Union européenne « **Tout sauf les armes** » vont en réalité beaucoup plus loin que les obligations fixées par ce préambule. Les Nations Unies recommandent l'adoption de cette disposition par tous les pays développés.

Mesure de TSD visant à préserver l'intérêt des pays en développement

PARAGRAPHE 5 DE LA DÉCISION SUR LES MESURES CONCERNANT LES EFFETS NÉGATIFS POSSIBLES DU PROGRAMME DE RÉFORME SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT IMPORTATEURS NETS DE PRODUITS ALIMENTAIRES :

« Par suite du Cycle d'Uruguay, certains pays en développement risquent d'avoir à court terme des difficultés à financer des niveaux normaux d'importations commerciales et ces pays pourraient être admis à tirer sur les ressources d'institutions financières internationales, disponibles au titre des facilités existantes ou de facilités qui pourraient être créées, dans le contexte de programmes d'ajustement, pour faire face à ces difficultés de financement. »

Commentaire : le lien entre la politique commerciale menée à l'OMC et les institutions financières internationales est amené à se renforcer. En effet, les rounds de négociation commerciale étant susceptibles de constituer des **chocs exogènes majeurs pour les PED** les moins avancés, la mise en œuvre de leur stratégie de développement implique la coordination de l'ensemble des instruments de financement ou d'ajustement mis à leur disposition. En effet, eu égard à la spécificité du secteur agricole dans ces pays, des facilités nouvelles sont à mettre en œuvre auprès des institutions financières internationales (fonds de garantie ou d'ajustement).

Mesure de TSD assurant une flexibilité des engagements

ANNEXE 2, PARAGRAPHE 4, NOTES DE BAS DE PAGE 5 & 6 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE (AIDE ALIMENTAIRE INTÉRIEURE) :

« Aux fins des paragraphes 3 et 4 de l'Annexe 2, la fourniture de produits alimentaires à des prix subventionnés ayant pour objectif de répondre aux besoins alimentaires des populations pauvres urbaines et rurales des pays en développement sur une base régulière à des prix raisonnables sera considérée comme étant conforme aux dispositions de ce paragraphe. »

Commentaire : Le soutien financier (direct et indirect) à l'agriculture se ventile en trois volets principaux que sont (a) **les tarifs** (droits de douane et autres taxes), (b) **le soutien interne** (aux producteurs ou aux productions), (c) **les subventions à l'exportation**. La négociation commerciale en cours n'a pas encore trouvé de point de consensus pour réduire ces trois volets du soutien à l'agriculture. Dans ce cadre, cette disposi-

tion, si elle n'est pas modifiée, indique que dans un cadre bien spécifié (sécurité alimentaire), les pays en développement ne devraient pas être soumis à l'engagement de réduction du soutien interne qui sera conclu lors du futur accord de l'OMC.

Mesure de TSD autorisant une période de transition plus longue

ARTICLE 15:2 DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE :

« Les pays en développement Membres auront la possibilité de mettre en œuvre les engagements de réduction sur une période pouvant aller jusqu'à dix ans. Les pays les moins avancés Membres ne seront pas tenus de contracter des engagements de réduction. »

Commentaire : ce type de mesure tend à se généraliser pour tous les types d'accords, ce qui, au-delà de l'avantage accordé aux PED et aux PMA (non réciprocité des engagements), laisse entendre que des politiques commerciales moins libérales peuvent être optimales pour les pays en développement. En réalité, le rôle des périodes de transition comme leur rythme restent des **questions controversées**. Certains économistes insistent sur le fait que le traitement spécial et différencié ne doit pas être utilisé pour reporter les réformes qui promeuvent la concurrence (même partielle et encadrée), lorsque de telles réformes peuvent être bénéfiques pour les pays en développement (les rentes sont sous-optimales). Pour d'autres, la durée des périodes de transition s'est trouvée inadaptée (tout comme les modalités de l'assistance technique) : les délais nécessaires pour préparer, adopter et faire appliquer une nouvelle législation, comme les coûts effectifs de sa mise en œuvre (notamment en matière concurrentielle) ainsi que la flexibilité nécessaire pour tenir compte des capacités différentes des pays ont été sous-estimés¹⁰. Les périodes de transition, devraient permettre aux PED de met-

¹⁰ - En d'autres termes, le débat, remontant au XIX^{ème} siècle, n'est toujours pas tranché entre les tenants d'un « protectionnisme éducatif » et ceux d'un libéralisme classique. Il est à mettre au crédit des textes de l'OMC de ne pas prendre fait et cause pour l'une des deux solutions.

tre en œuvre des stratégies nationales ou régionales de développement.

Mesure de TSD visant à assurer une assistance technique

PARAGRAPHE 3 III) DE LA DÉCISION SUR LES MESURES CONCERNANT LES EFFETS NÉGATIFS POSSIBLES DU PROGRAMME DE RÉFORME SUR LES PAYS LES MOINS AVANCÉS ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT IMPORTATEURS NETS DE PRODUITS ALIMENTAIRES :

« De prendre pleinement en considération, dans le contexte de leurs programmes d'aide, les demandes d'assistance technique et financière des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pour leur permettre d'améliorer leur productivité et leur infrastructure agricoles. »

Commentaire : Il s'agit ici du cas particulier des mesures relatives aux programmes d'aide alimentaire. Plus généralement, il existe un sous-jacent essentiel à cette problématique de l'assistance technique (et financière). Dans la mesure où l'OMC ne constitue pas le cadre approprié pour la mise en place de stratégies nationales ou régionales de développement par l'agriculture (ce n'est pas son rôle), mais qu'il contribue de façon notable à un **changement des paradigmes du développement** (particulièrement pour certains PED pour qui les accords peuvent constituer des chocs exogènes majeurs), les accords doivent établir et préciser les ressources et les instruments nouveaux pouvant être mis à disposition par des organisations multilatérales à des fins de développement. L'assistance technique ne doit pas seulement être un moyen de faciliter l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral, mais aussi un moyen de promouvoir le développement des pays en question.

ARTICLE 9:2 DE L'ACCORD SUR LES MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES :

« Dans les cas où des investissements substantiels seront nécessaires pour qu'un pays en développement, Membre exportateur, se conforme aux prescriptions sanitaires ou phytosanitaires d'un Membre importateur, ce dernier

envisagera l'octroi d'une assistance technique qui permettra au pays en développement Membre de maintenir et d'accroître ses possibilités d'accès au marché pour le produit en question. »

Commentaire : cet article est un exemple de TSD présent dans un accord ne traitant pas directement des questions agricoles. À l'heure actuelle, les PED soulignent **l'insuffisance de l'assistance technique** mise en

œuvre pour remédier aux nouvelles obligations sanitaires et phytosanitaires exigées par les pays développés (nécessité d'accroître de façon concrète et pratique l'assistance technique en matière de ressources humaines, de capacité nationale et de transfert de technologies et d'informations pour l'évaluation des risques et l'amélioration des installations de laboratoires). ■

6 – Enjeux du débat actuel

La décision du Conseil général de l'OMC du 1^{er} août 2004 rappelle et conforte la place du Traitement Spécial et Différencié dans les futures négociations commerciales : « le Conseil général réaffirme que les dispositions en matière de traitement spécial et différencié font partie intégrante des Accords de l'OMC. Le Conseil rappelle la décision prise par les Ministres à Doha de réexaminer toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles»¹¹.

De plus, en mentionnant le Traitement Spécial et Différencié à de multiples reprises (plus de 17 fois sur 22 pages) et sur tous les aspects de la négociation à venir, cette décision du 1^{er} août 2004 (la dernière en date) en conforte la position stratégique.

Mais, autant l'OMC considère pouvoir, dans près de 80 % des cas, évaluer le niveau de mise en œuvre des mesures de TSD (les États appliquent-ils ces mesures ?), autant leur efficacité en matière de développement semble beaucoup plus difficile à apprécier. En d'autres termes, l'appréciation est plus quantitative que qualitative¹².

En effet, les notes et documents de synthèse de l'OMC font état d'une difficulté récurrente à mesurer leurs effets, de façon tangible et directe.

Les raisons sont d'abord d'ordre méthodologique : elles tiennent à la complexité

des interactions commerciales. La difficulté est d'apprécier à sa juste place le rôle spécifique d'une mesure dans un processus complexe de développement. Ensuite, le fait que tous les pays en développement ne profitent pas également des mesures de TSD rend une appréciation objective malaisée : ainsi, à l'extrême, comment évaluer pour les PED une mesure qui permettrait à un PED de se construire un avantage comparatif qui s'exercerait au détriment d'un autre PED ?

Un bref tour d'horizon permet toutefois de conclure à la nécessité comme à un bilan globalement positif des mesures de TSD. En d'autres termes, le débat porte davantage sur les mécanismes, la mise en œuvre et le financement du Traitement Spécial et Différencié que sur son intérêt pour la promotion du développement. **L'étendue des mesures** (Comment les étendre ?), **leur application et leur caractère opérationnel** (Sont-elles efficaces ?), **comme les pays et les acteurs concernés** (À qui s'appliquent-elles ? Qui en tire bénéfice ?) constituent donc les enjeux du débat actuel. ■

11- OMC, *op.cit* , 2 août 2004.

12- In OMC, WT/COMTD/W/77, octobre 2000, page 4 #6: la mise en œuvre est bonne ; elle souffre cependant de quelque retard. Pour les mesures de TSD du type sauvegardes ou réglementaires, il suffit à l'OMC de comptabiliser le nombre de pays qui fait appel à ces dispositions (via les organes appropriés de l'OMC). En ce qui concerne l'assistance technique, s'il est aisé de comptabiliser les pays qui demandent une assistance technique, le suivi de sa mise en œuvre est plus complexe à réaliser.

7 – Des groupes de pays et des propositions hiérarchisées

Le débat autour du TSD s'est structuré ces dernières années par l'intermédiaire de nombreuses propositions d'amélioration émanant souvent de **groupes ad-hoc** connaissant, sur un certain nombre d'enjeux commerciaux, des situations identiques.

Ainsi des groupes comme celui de Cairns regroupant des pays fortement exportateurs de produits agricoles, le G-33 comprenant désormais plus de 40 pays où la question de la dépendance alimentaire est centrale, ou le G-90 (regroupant les pays d'Afrique, les ACP et les PMA), ainsi que certains membres du G-20, ont-ils émis diverses propositions de réformes du TSD.

Au total, en 2002, ce sont ainsi **88 propositions** concernant le traitement spécial et différencié qui ont été présentées par des pays en développement et des PMA. Il faut noter que la plupart provenaient du Groupe africain et du Groupe des pays les moins avancés. En général, ces propositions reprennent un extrait d'accord déjà signé et suggèrent de nouvelles formulations afin d'introduire de nouvelles dispositions ou de renforcer celles qui existent déjà.

Les propositions présentées portent sur la plupart des accords de l'OMC, y compris

l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), le GATT et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) ou l'Accord sur l'Agriculture.

Les préoccupations de ces différents groupes de pays ne sont pas les mêmes, ce qui rend, au sein même des PED, particulièrement ardue la **priorisation des propositions** devant être défendues auprès des pays développés. Il est à noter que l'OMC a tenté un travail de hiérarchisation¹³, en fonction de l'acceptabilité des dites 88 propositions. Ce sont ainsi 38 propositions qui sont inscrites dans la première des trois catégories : celles qui suscitent un consensus assez large et devraient être adoptées. Les mesures les plus novatrices ou ambitieuses, telle que la création d'un fonds de garantie pour l'agriculture, ne sont pas classées dans la première catégorie. Une seule proposition classée dans la première catégorie concerne l'accord sur l'agriculture : il s'agit d'une reformulation à l'identique de l'article 15:2 précité. ■

13- OMC, avril 2003, JOB 3404.

8 – Pour Hong Kong : deux problématiques centrales du TSD

À court terme, il semble nécessaire que le débat soit mené sur l'acceptabilité des 88 propositions formulées il y a désormais trois ans. Des discussions rédactionnelles et des modélisations d'impact devraient l'y aider. Pour autant, il semble aussi nécessaire que soient *dès à présent* abordées et discutées deux questions fondamentales : la différenciation des pays éligibles au TSD et l'érosion des préférences. Ces aspects ne sont pas périphériques au débat sur les TSD, ils en constituent plutôt le préalable : la résolution de ces questions, même incomplète, permettrait à la fois de préciser, d'encadrer et de donner plus d'effectivité aux mesures de TSD.

Vers une plus grande différenciation du TSD : à chacun selon ses besoins ?

En 1979, la Clause d'habilitation faisait mention, pour la première fois, d'un traitement spécial pour les pays les moins avancés (PMA), et distinguait ainsi deux groupes couverts par le concept de pays en développement. Cette distinction est toujours la seule en vigueur officiellement au sein de l'OMC : les mesures de TSD profitent indifféremment à tous les PED (sauf les 22 mesures réservées aux PMA). Il n'existe donc au sein de l'OMC que trois catégories de pays, un nombre très inférieur à ceux retenus par la plupart des organisations internationales.

Pour les pays développés, cette absence relative de discrimination au sein même du groupe des pays en développement constitue une des explications de la déficience des mesures de TSD : l'efficacité d'une mesure repose sur son ciblage, ciblage rendu impossible à la fois par **l'hétérogénéité des positions** entre PED et par **l'étendue des concessions** que les pays développés sont prêts à accepter lorsqu'ils savent que l'ensemble des PED pourra s'en prévaloir...

De nombreuses pistes de réflexion ont émergé au cours des dernières années afin d'élaborer une **typologie plus précise** pour mieux prendre en compte les besoins et les situations de sous-groupes de pays aux situations analogues (PED fortement exporta-

teurs, États insulaires, pays en développement importateurs nets de produits alimentaires...) ¹⁴.

Pour l'instant, devant la complexité de la tâche et la méfiance de certains PED, cette différenciation plus poussée reste à l'état de projet. La portée du TSD et la mise en œuvre de mesures de soutien spécifiques et ambitieuses dans le domaine de l'agriculture en sont affectées.

Le TSD et l'érosion des préférences : venir au secours de l'OMC ?

Un nouveau cycle de négociation multilatéral diminue les avantages des pays les plus favorisés dans l'ancien cycle : la réduction multilatérale des droits de douane est de nature à engendrer des **effets redistributifs** importants entre PED puisqu'ils érodent les préférences (l'écart de traitement) de certains au profit des autres.

Comme le remarque l'IFRI ¹⁵ : « le bilan coût-avantage d'une telle redistribution reste indéterminé pour la plupart des États concernés : ceux-ci peuvent préférer un *statu quo* des préférences aux bienfaits hypothétiques de la libéralisation commerciale. »

Un nouveau cycle de négociation est donc susceptible de nuire à certains PED ou PMA bénéficiant de mesures de TSD. Plus encore, de nombreux pays bénéficient aujourd'hui de régimes préférentiels conclus hors des cycles OMC (comme par exemple l'initiative « Tous sauf les Armes » de l'UE, ou les accords de Lomé pour les pays ACP).

Plusieurs scénarii sont actuellement envisagés afin de diminuer l'impact négatif de l'érosion des préférences dans le prochain cycle.

¹⁴- Plusieurs types de différenciation apparaissent possible: en fonction de l'objet de la négociation (approche par la règle), en fonction d'indicateurs géographiques et climatiques couplés à des indicateurs de revenus...

¹⁵- Novel et Paugam, *op.cit.*

La note de cadrage de A-S. Novel et J-M Paugam les résume synthétiquement : le premier scénario consiste à engager la sortie des préférences asymétriques par la voie d'accords de libre échange (solution retenue par l'Union européenne pour l'avenir de ses relations commerciales avec les pays ACP à compter de 2008, dans le cadre d'Accords de Partenariat Économiques Régionaux-APER). Un deuxième scénario consiste à réformer les régimes préférentiels, en vue d'accroître leur efficacité au profit des pays les plus pauvres (PMA). Ainsi, l'initiative européenne « Tout sauf les armes », pourrait être généralisée par tous les pays développés.

Le troisième scénario consiste en la mise en place d'une « stratégie Sud-Sud », avec la création d'un système de préférences entre pays du Sud. Cette voie est actuellement explorée par la Corée du Sud mais aussi par le Maroc qui s'est doté d'un régime préférentiel inspiré du modèle « Tout sauf les armes » envers les PMA d'Afrique subsaharienne.

Il semble que la comptabilité de ces différents scénarii, a priori opposés, puisse cependant exister, notamment dans les cas où chacun de ces scénarii ne s'appliquerait qu'à un groupe de pays ou de produits déterminés.

Au-delà, les coûts prévisibles de sortie du système des préférences pour certains PED supposent la mise en place de mécanismes de soutien financier destinés à compenser les chocs macroéconomiques de court terme et accompagner les mutations de l'appareil productif. Certains PED préconisent ainsi que le prochain accord de l'OMC mentionne la création de fonds de soutien ou de garantie dans le cadre d'une mesure de TSD¹⁶. À ce stade, l'OMC aurait à se rapprocher des institutions financières internationales (du type Banque Mondiale ou FMI) ou du *Global Trust Fund*. ■

16- Propositions #69, #76, #82 issues du groupe africain, selon le classement OMC de mai 2003.

9 – Conclusion

Ainsi les accords en vigueur comprennent-ils déjà un grand nombre de mesures de Traitement Spécial et Différencié. Ces mesures, s'ajoutant à des régimes préférentiels négociés dans des cadres bilatéraux ou plurilatéraux, permettent déjà aux pays en développement et aux PMA de disposer d'atouts certains pour faire face aux cycles de libéralisation et pour trouver les marges de manœuvre nécessaires à leur développement. Certes, le Traitement Spécial et Différencié ne suffit pas à lui seul, à garantir le développement des pays en question, et nombreux sont les pays qui pointent ses insuffisances ou son manque d'opérationnalité.

Dans ce cadre, regroupés en fonction d'intérêts communs, certains pays proposent actuellement à l'ensemble des membres de l'OMC d'élargir le nombre et le spectre des mesures de TSD.

Pour autant, devant l'hétérogénéité des mesures comme des pays potentiellement bénéficiaires et le peu d'enthousiasme manifesté par certains pays développés partie à la négociation, celle-ci n'a pas encore abouti. Il est pourtant nécessaire que la négociation atteigne ses objectifs, quitte à redéfinir les catégories de pays susceptibles de bénéficier des mesures de TSD.

En effet, un cycle qui se conclurait par des avancées en matière de libéralisation des échanges sans renforcer les mesures de TSD constituerait le pire des scénarios pour

les PED les plus fragiles dans le domaine agricole. Ceux-ci subiraient de plein fouet une érosion de leurs préférences, une concurrence accrue de certains PED sur le marché agricole mondial et leur marginalisation dans le commerce international.

Face à cette menace, même s'il est certain que les politiques nationales agricoles doivent être repensées en donnant une place nouvelle aux acteurs économiques et professionnels, l'accès au financement et au savoir faire demeure indispensable. En ce sens, les propositions du groupe africain visant notamment au renforcement des mesures d'assistance technique et financière (comme la création de fonds de garantie agricoles), qualifiées d'hétérodoxes par la communauté internationale, puisque placées dans la troisième catégorie du document de travail de l'OMC, ne le sont-elles peut-être pas tout à fait.

Devant les divergences persistantes des pays Membres de l'OMC sur le volet agricole, et afin de concrétiser une avancée significative à cette occasion, la conférence de Hong Kong pourrait utilement se focaliser sur une refonte du Traitement Spécial et Différencié. En décorrélant enfin les questions traditionnelles en matière de libéralisation des avancées en matière de TSD, la conférence de Hong Kong achèverait enfin, au bénéfice du développement, la révolution des priorités entamée lors du *Kennedy round*. ■

François des Portes pour FARM

à l'occasion de la Conférence :

« Hong Kong –15 Les paysans prennent la parole »

30 novembre et 1er décembre 2005

PARIS

10 – Contacts et Publications

Bernard Bachelier <i>Chef de Projet</i>	+33 (0)1 43 23 61 98	bernard.bachelier@fondation-farm.org
Danielle Barret <i>Consultante Senior</i>	+33 (0)1 43 23 68 14	danielle.barret@fondation-farm.org
Léo Braakenburg <i>Consultant Senior</i>	+33 (0)1 57 72 04 42	leo.braakenburg@fondation-farm.org
Denis Herbel <i>Consultant Senior</i>	+33 (0)1 57 72 05 28	denis.herbel@fondation-farm.org
Philippe Mangé <i>Consultant Senior</i>	+33 (0)1 43 23 74 33	philippe.mange@fondation-farm.org

Novembre 2005 : les dossiers de FARM**Le coton : Quels enjeux pour l'Afrique ?****Le sucre : Vers quel nouvel équilibre ?****La banane : Le commerce international de la banane : entre évolution et révolution****Dispositions du Traitement Spécial et Différencié en faveur de l'agriculture****FARM****Fondation pour l'Agriculture et la Ruralité dans le Monde**

c/o Crédit Agricole S.A. — 91/93 boulevard Pasteur — 75015 Paris

Tél. +33 (0)1 57 72 07 19 — Fax : +33 (0)1 43 23 44 55

Réalisation et Secrétariat de rédaction pour FARM : Corinne Chaussebourg

Les documents composant la ligne de publications **Les Dossiers de FARM** sont la propriété de **FARM**.Ils ne peuvent être utilisés sans l'autorisation préalable et expresse de **FARM**,
ni publiés ou diffusés sans mention de son origine.

Toute reproduction totale ou partielle sans cette autorisation est interdite.