

Document de référence du Président

PRODUITS SPÉCIAUX

Contexte

Le paragraphe 7 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong indique ce qui suit:

"... Nous notons également qu'il y a eu récemment certaines avancées en ce qui concerne la désignation et le traitement des produits spéciaux et des éléments du Mécanisme de sauvegarde spéciale. Les pays en développement Membres auront 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. ... Les produits spéciaux et le Mécanisme de sauvegarde spéciale feront partie intégrante des modalités et des résultats des négociations sur l'agriculture."

Le paragraphe 41 du Cadre convenu (annexe A du document WT/L/579) indique ce qui suit:

"Les pays en développement Membres auront la flexibilité de désigner un nombre approprié de produits en tant que produits spéciaux (PS), sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural. Ces produits seront admis à bénéficier d'un traitement plus flexible. Les critères et le traitement de ces produits seront spécifiés plus avant pendant la phase de négociation et reconnaîtront l'importance fondamentale des produits spéciaux pour les pays en développement."

Structure du débat

Introduction

1. La Déclaration ministérielle de Hong Kong précise: a) que des produits spéciaux seront désignés par chaque pays en développement lui-même et pour lui-même; b) qu'un "nombre approprié" de produits pourront être désignés comme produits spéciaux; et c) que la sélection de ces produits sera guidée par des indicateurs et se fondera sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural. Cependant, il n'a pas été facile de traduire ces orientations en des modalités pratiques et prévisibles.

2. Toutes les délégations admettent que la désignation d'une ligne tarifaire comme produit spécial doit être liée à ces trois critères.

3. Cependant, le fait est que des indicateurs fiables et universels permettant de faire concorder un produit avec ces critères ne sont pas faciles à trouver et les négociations ont montré qu'il y a trois approches distinctes concernant cette question.

- Une approche préconisée est la sélection fondée sur une "liste exemplative, non exhaustive, non normative et non cumulative d'indicateurs" qui prend en compte la diversité des systèmes agricoles nationaux et régionaux des pays en développement Membres. Cette position repose sur l'idée qu'il est entendu qu'aux fins de la Déclaration ministérielle de Hong Kong, il doit y avoir des indicateurs servant de guide pour le processus d'autosélection de chaque pays en développement. Suivant cette approche, le nombre effectif de produits qui pourraient être choisis ne serait limité à aucun pourcentage des lignes tarifaires. Cette approche ouverte, fondée sur des "lignes directrices" est rejetée par un certain nombre de Membres, y compris quelques pays en développement Membres.
- Les tenants de la deuxième école de pensée font valoir qu'il est nécessaire, au préalable, d'analyser un ensemble fini et commun d'indicateurs et de s'entendre sur ce sujet. Ces indicateurs seraient ensuite combinés pour "filtrer" ou "trier" les produits qui sont proposés pour être désignés comme produits spéciaux. Ces indicateurs pourraient être aussi bien positifs que négatifs. Autrement dit, certains d'entre eux indiqueraient les produits qui ne pourraient pas être désignés comme produits spéciaux (par exemple, si le pays en développement est exportateur net du produit concerné) et certains autres indiqueraient les produits qui pourraient être admis aux fins de la désignation comme produits spéciaux (par exemple des indicateurs montrant qu'un produit comporte une proportion spécifique d'apport calorique national ou régional). Une telle approche pourrait inclure une limitation du nombre de produits spéciaux qui pourraient être choisis. Pas plus que l'approche précédente, elle n'a pas été à même de susciter le consensus entre les Membres.
- Enfin, une troisième approche, qui s'est dégagée à la suite des difficultés et des incertitudes associées aux deux premières approches, consisterait à limiter l'autodésignation à un nombre ou une proportion spécifiques de lignes tarifaires, éventuellement combinés avec des indicateurs comme critères.

4. Bien entendu, il est possible de combiner différemment ces trois approches et des approches complètement nouvelles sont certainement possibles aussi.

5. À la suite de discussions informelles récentes, il est apparu clairement que nous avons maintenant besoin de nous concentrer sur la dernière option pour voir si elle est à même de faire avancer les choses, comme nous en avons bien besoin. Pour cette raison, je ne m'attarderai pas ici sur

les deux premières approches. La présente note met l'accent sur ce qui doit être fait si nous voulons progresser sur la question des chiffres car, alors que le Cadre de juillet fait référence à "un nombre approprié de produits", il y a de grandes divergences pour ce qui est de savoir ce qu'est un nombre approprié et comment nous définirons ce nombre.

Observations

6. Je pense qu'il nous faut de toute urgence nous efforcer de mettre en adéquation avec des propositions concrètes ce que nous disons, à un niveau général, être nos intentions communes. À ce stade, selon moi, il y a une grave discordance entre nos propositions et nos intentions déclarées. Nous avons besoin de traiter cette question et nous avons très peu de temps pour le faire. Les raisons de poursuivre ces discussions sont impérieuses. Par exemple, dans ces négociations, il y a eu un débat intensif sur ce que devraient être les abaissements tarifaires globaux et les fourchettes tarifaires, ainsi que sur ce que devraient être les engagements appropriés pour les pays en développement sur ces questions. Bien qu'il n'y ait pas d'accord sur ces éléments, le débat a été intensif et les Membres ont parlé de ces nombres en utilisant parfois des termes tels que "modalités de base". Or la question des produits spéciaux est susceptible d'éclipser effectivement tout ce qui pourrait être considéré comme étant au "cœur" de la négociation sur les modalités lorsque les Membres discutent d'abaissements et de fourchettes.

7. Par exemple, il a été dit que nous devrions envisager de fixer à 20 pour cent des lignes tarifaires le nombre possible des produits admis à bénéficier du statut de produits spéciaux. En fait, à proprement parler, il est question dans la proposition du G-33 d'"au moins" 20 pour cent – ce qui laisse prévoir, d'après une interprétation littérale, un nombre encore plus élevé. Puisque nous devons partir d'un pourcentage spécifique pour évaluer ce dont nous devons discuter concrètement, partons avec ce chiffre de 20 pour cent comme hypothèse de travail.

8. Pour m'aider à orienter cette discussion, j'ai demandé au Secrétariat d'établir une évaluation sommaire de ce que cela pourrait signifier pour quelques pays en développement. Je n'ai aucune raison de penser que ces pays constituent un profil atypique. Dans un cas, si un Membre avait accès à 20 pour cent des lignes comme produits spéciaux, il pourrait faire bénéficier jusqu'à 98,4 pour cent de la valeur du commerce d'importation. Dans un autre cas, le chiffre correspondant serait de 94,0 pour cent de la valeur du commerce d'importation. Cela ne veut pas dire que les pays en développement concernés choisiraient effectivement leurs produits spéciaux sur la base de la valeur de leur commerce mais il montre bien quel volume du commerce pourrait correspondre à 20 pour cent des lignes tarifaires.

9. Deux remarques viennent immédiatement à l'esprit. Premièrement, si le profil est vraiment typique, il rendrait dans les faits (en termes techniques – nous parlerons plus loin de la réalité politique) complètement redondante toute la discussion sur le traitement spécial et différencié, car il s'agit de flexibilités pour les pays en développement en relation avec les abaissements tarifaires et seuils pour l'accès aux marchés. Il éclipserait tout ce qui serait envisagé au titre de cette partie du Cadre. De plus, les pays les moins avancés Membres ont clairement droit, au titre du Cadre, à ne pas effectuer d'abaissements tarifaires. Ce niveau pour les produits spéciaux semblerait accorder essentiellement le même droit potentiel à des pays en développement qui ne sont pas des pays les moins avancés Membres. Je doute que cela ait été l'intention du Cadre de juillet. Deuxièmement, en tout état de cause, je peux difficilement imaginer que quelqu'un puisse faire valoir de manière plausible qu'une proportion de 98 pour cent du commerce entrant dans cette catégorie particulière pourrait être qualifiée de "spéciale". Il pourrait y avoir un niveau, sur lequel on pourrait discuter, définissant quel pourcentage du commerce représenterait une catégorie "spéciale" par opposition à "normale", mais je suis confiant qu'un pourcentage de 94 pour cent ou de 98 pour cent est loin d'être un niveau sur lequel on pourrait discuter.

10. Mais il y a aussi de quoi se féliciter. Je n'ai pas entendu dire, dans les discussions menées jusqu'ici, qu'un pays en développement Membre quelconque envisage sérieusement de se prévaloir

d'un niveau aussi élevé pour les produits spéciaux. Tous les Membres ont dit que cette catégorie était, pour eux, une catégorie véritablement "spéciale" et qui, à ce titre, ne pourrait pas être et ne serait pas la norme pour le traitement des importations. C'est ce que j'ai voulu dire quand j'ai parlé plus haut de discordance. C'est la réalité apparente d'une position donnée, mais elle est involontaire. Un pourcentage aussi élevé que celui qui a été mentionné plus haut est très loin de s'accorder avec l'approche apparemment convenue de tous les Membres.

11. Sur cette base, le seul moyen rationnel de procéder est d'essayer de trouver un moyen de remédier à ces conséquences involontaires. La question est de savoir comment cela doit être fait. On pourrait estimer que cela constituerait un droit plafond, lequel ne serait pas utilisé pleinement. Or nous devons travailler avec les réalités des négociations et il y a toutes les chances pour que la réaction soit: mais si ce plafond est bien au-delà de ce qui est nécessaire, pourquoi aurait-on le droit de se prévaloir d'un tel chiffre? Et en fin de compte, ce que nous nous essayons de faire, c'est trouver un moyen d'instaurer la confiance et de donner l'assurance que les mécanismes sont en adéquation avec des attentes partagées.

12. Quelles sont donc les options réalistes? Je pense que nous devons en trouver quelques-unes maintenant. Il me semble qu'il y en a au moins trois – qui ne sont pas nécessairement antinomiques.

13. Premièrement, si nous devons examiner des pourcentages – et les consultations à ce stade m'indiquent que les Membres sont favorables à cette approche – une option claire consiste à considérer un pourcentage global moins élevé. C'est, du moins selon moi, un mode d'approche évident que nous devrions essayer activement. Il faudrait cependant préciser que, pour ramener le volume potentiel des échanges visés à quelque chose qui soit plus proche de ce que signifie ordinairement le mot "spécial", le pourcentage en cause devrait être réduit nettement en deçà de 20 pour cent. Je pense que c'est un sujet sur lequel nous devrions nous engager sérieusement et sans tarder.

14. Deuxièmement, il s'agit de savoir si le "traitement" peut être incorporé dans une approche qui pourrait atténuer les préoccupations concernant un pourcentage absolu relativement élevé du nombre de lignes tarifaires. De toute évidence, si le statut de produit spécial est identique, ou presque identique, à l'absence de libéralisation pour les lignes tarifaires concernées, nous nous trouvons devant la discordance mentionnée plus haut, sous sa forme la plus extrême. D'un point de vue analytique, on peut présumer que ces effets sont atténués au point que le traitement est relativement plus favorable au commerce. Il est clair pour moi que les "partisans" des produits spéciaux n'ont guère été disposés, du moins jusqu'ici, à interpréter le critère du "traitement plus flexible" prévu dans le Cadre de juillet autrement que d'une manière qui limite rigoureusement les importations. Si c'est toujours le cas, il me semblerait qu'il faudrait mettre entièrement l'accent sur l'option précédente. C'est simplement une observation factuelle et non une tentative de prescription.

15. J'ajouterais, cependant, que je n'ai pas entendu de protestation, même de la part de ceux qui proposaient une approche quelque peu plus libérale de la question du traitement, contre l'opinion selon laquelle le traitement devrait être, de manière non équivoque, plus flexible que cela ne serait le cas pour les produits sensibles. Si, par conséquent, les participants étaient disposés à explorer cette possibilité, nous pourrions procéder sur cette base ferme et acceptée si cela pouvait aider à élever les niveaux de confiance. Certes, nous n'avons aucun accord à ce stade sur le traitement des produits sensibles mais, uniquement en termes techniques, il est toujours possible de nuancer les options qui sont proposées – à supposer que la volonté de le faire existe.

16. Troisièmement, nous avons toujours, techniquement, l'option suivant laquelle les Membres indiqueraient d'une manière générale, à l'avance, quelles sont leurs intentions effectives, indépendamment de ce que pourrait être le droit chiffré formel effectif. Cette idée a été activement présentée depuis la période précédant la Conférence de Hong Kong. Cependant, aucun intérêt n'a été exprimé, à ce stade, pour la participation à un exercice de ce type – en tout cas pas dans un cadre multilatéral. Néanmoins, j'ai détecté une variante de cette option qui pourrait mériter réflexion. Tel

ou tel Membre pourrait être prêt, ou disposé à se déclarer prêt, à ne pas recourir à la clause des produits spéciaux, ou à y recourir dans une mesure moindre que ce qui pourrait être généralement convenu. Toute option mérite réflexion. Je ferais simplement observer que cette option présente effectivement des problèmes considérables sur le plan organisationnel/logistique, eu égard surtout au temps limité disponible.

17. En l'absence de toute volonté de négocier sérieusement sur la base de l'un ou de l'autre, ou d'une combinaison quelconque, des éléments mentionnés plus haut, il est difficile de ne pas conclure que les efforts visant à progresser vers un chiffre n'aboutiront tout simplement pas. Je le dis parce que la portée potentiellement vaste d'une décision dans ce domaine – à ce niveau – rendrait presque impossible l'adoption d'un tel chiffre. Bien entendu, le libellé du Cadre de juillet et le libellé de la Déclaration de Hong Kong sont toujours là. Ces textes soulèvent deux questions.

18. Premièrement, il y a la question des indicateurs. Comme les discussions informelles à ce stade l'ont clairement montré, cette question a été intégrée dans nos travaux. Je pense que nous avons progressé vers la volonté de travailler sur l'hypothèse de chiffres. Cela signifie, cependant, que nous devons être prêts à trouver un moyen pour traiter les conséquences involontaires indiquées plus haut. Il ne sert à rien de poursuivre les discussions si nous ne faisons que continuer à préconiser des chiffres complètement à l'opposé les uns des autres, sans vraiment tenter de négocier pour trouver une zone d'engagement. Nous serions alors obligés de revenir sur la question des indicateurs. Deuxièmement, il reste l'option d'un examen au stade des listes sans qu'il y ait des orientations chiffrées préalables – avec ou sans indicateurs convenus quant à la nature que nous attribuons à ces "orientations". J'ai détecté chez beaucoup un sentiment de malaise à l'idée que tout deviendra l'objet d'une lutte à la corde à ce stade du processus. Quelles que soient les considérations qui sous-tendent ce malaise (et elles diffèrent clairement d'un Membre à l'autre), un examen au stade des listes imposerait des délais extrêmement serrés pour les stades ultérieurs des négociations. Il ne me semble pas que ce soit le meilleur moyen de procéder. Cependant, le fait est qu'en l'absence de toute décision rapide, le processus dérivera de cette manière que les Membres soient heureux ou non de ce résultat.
