

Un tournant décisif du commerce mondial

Le commerce international peut être un puissant facteur de croissance économique et de réduction de la pauvreté, mais il ne saurait être la solution miracle pour réaliser le développement. Le slogan “le commerce, pas l’aide” est trompeur, surtout pour les pays les plus pauvres. Les réformes du commerce viennent compléter d’autres politiques de développement, en particulier les investissements à plus grande échelle dans les infrastructures et le capital humain, la stabilité macroéconomique et le développement institutionnel.

Comme le souligne le Consensus de Monterrey, une politique du commerce international reposant sur les OMD doit avoir deux finalités primordiales :

- Améliorer l’accès aux marchés et les termes de l’échange pour les pays les plus pauvres.
- Améliorer la compétitivité du côté de l’offre des pays à faible revenu exportateurs en augmentant les investissements dans les infrastructures (routes, électricité, ports) et en facilitant le commerce.

Le second élément ne retient pas souvent l’attention lors des discussions sur les réformes du commerce en ce qui concerne les pays les plus pauvres. Dans nombre de pays à revenu intermédiaire, les infrastructures de base et les capacités de production existent déjà, si bien que ce sont les problèmes d’accès aux marchés qui se posent lorsque ces pays veulent accroître leur commerce. Or, pour de nombreux pays à faible revenu, les avantages directs d’un meilleur accès aux marchés sont limités, faute, bien souvent, d’excédents agricoles commercialisables en quantité suffisante, d’une base manufacturière exportatrice solide et d’infrastructures suffisantes pour assurer la compétitivité à l’exportation de produits non traditionnels.

Les pays les plus pauvres devraient poursuivre des politiques d’ouverture du commerce et rechercher résolument, dans le cadre de négociations, un

meilleur accès aux marchés des pays à revenu élevé. Mais ils doivent aussi mettre en avant, et obtenir, une aide supplémentaire pour surmonter les obstacles qu'ils rencontrent du côté de l'offre de produits. Pour surmonter ces obstacles, il faudra procéder à des investissements importants dans la productivité agricole (approvisionnement en électricité des zones rurales, irrigation, enrichissement des sols, transports et installations d'entreposage – voir chapitre 5), dans d'autres infrastructures essentielles liées au commerce (routes, ports, aéroports, télécommunications, électricité) et dans le capital humain (santé, éducation, formation pour le marché du travail).

Le contexte des négociations commerciales

Instaurer des marchés plus ouverts et équitables afin de promouvoir le développement, telle est la mission du système commercial multilatéral qui s'est constitué progressivement depuis la fin de la Seconde guerre mondiale et a permis à de nombreux pays d'obtenir des résultats impressionnants. Toutefois, pratiquement depuis sa création, ce système commercial a principalement servi les intérêts des pays développés. Les pays en développement, parfois parce qu'ils l'ont voulu et parfois parce qu'ils ont été délibérément exclus par les pays riches, n'ont guère pesé sur la conception du système. Par ailleurs, la plupart des règles multilatérales actuelles, issues des différents cycles de négociations, reprennent dans une large mesure les politiques, les pratiques et, plus important encore, les lois et les règlements d'un petit nombre de pays parmi les pays développés.

Ce système est donc caractérisé par un déséquilibre préjudiciable aux intérêts des pays en développement. Son rééquilibrage confèrera à ces pays un plus grand potentiel de croissance économique, un rôle majeur dans l'élaboration des règles et disciplines commerciales multilatérales et dans la libéralisation du commerce et une capacité plus efficace de développer leur commerce et de vaincre la pauvreté. Cet objectif a constitué la motivation de base du cycle des négociations commerciales lancé en novembre 2001 dans le cadre de l'Agenda pour le développement de Doha, du moins sur le plan du discours.

Mais cette volonté d'agir a été de courte durée. Les délais les plus importants n'ont pas été respectés et les progrès ont été quasiment nuls sur toutes les questions figurant dans l'Agenda pour le développement de Doha, si bien que la conférence ministérielle de l'OMC de septembre 2003, tenue à Cancún, a été une débâcle non exempte d'acrimonie. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation mais l'on notera surtout que les pays développés se sont montrés notoirement incapables de diriger en donnant l'exemple. Les pays membres de l'OMC se sont depuis courageusement attelés à relancer le cycle de négociations, mais il faudra faire bien davantage. Le cadre offert par le Programme de travail de Doha de 2004 est certes nécessaire pour empêcher le naufrage du cycle de négociations, mais guère suffisant pour assurer sa viabilité.

Le vrai travail reste à faire, et il faut comprendre qu'il y a urgence si l'on veut que le cycle de négociations soit mené à bien d'ici à la fin de 2006 (Projet

Objectifs du Millénaire, 2005). Si ce petit créneau n'est pas mis à profit, on voit mal comment le cycle pourrait être bouclé suffisamment tôt pour contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015. Tous les membres de l'OMC doivent définir les priorités de base d'un véritable cycle pour le développement et prendre des engagements politiques et financiers concrets en vue de leur réalisation.

Un véritable cycle pour le développement est possible mais il nécessitera une direction politique de haut niveau, de la part des pays tant développés qu'en développement, s'inscrivant dans une démarche cohérente visant à réaliser les OMD. L'année 2005 offre une occasion rare de profiter de l'élan suscité par les OMD pour rechercher un grand consensus politique entre chefs d'État, en particulier dans la phase qui mène au sommet qui doit se tenir à l'ONU en septembre 2005, pour façonner le système commercial multilatéral de demain. Les négociateurs qui préparent la sixième conférence ministérielle de l'OMC prévue à Hongkong (Chine) en décembre 2005 seraient incités à ne pas perdre de vue ce grand projet.

Sur la base des travaux de l'Équipe du Projet Objectifs du Millénaire sur le commerce international, nous recommandons que les dirigeants des pays s'accordent sur deux lignes directrices essentielles concernant l'évolution future du système commercial (Projet Objectifs du Millénaire, 2005). Premièrement, à un horizon suffisamment éloigné (2025), le système commercial multilatéral devrait déboucher sur l'élimination totale de tous les obstacles au commerce des marchandises, une libéralisation vaste et profonde du commerce des services et une application universelle effective des principes de réciprocité et de non-discrimination propre à favoriser la réalisation des OMD. Ce programme est ambitieux mais pas impossible à réaliser, moyennant une direction politique et un appui approprié aux ajustements nécessaires. Il y a déjà un socle sur lequel on peut bâtir : les pays de l'APEC se sont engagés à libéraliser leur commerce, d'ici à 2010 pour les membres développés et à 2020 pour les membres en développement. Deuxièmement, une OMC utile est une OMC qui se concentrerait sur le commerce et serait déchargée d'autres tâches de gouvernance économique mondiale, qui s'accompliraient mieux dans le cadre d'autres entités ou instruments internationaux.

Principaux domaines faisant l'objet de négociations

Dans le cycle de Doha, les sujets de négociation les plus importants seront probablement toujours l'agriculture, l'accès aux marchés des produits non agricoles et les services. Les autres questions importantes sont, notamment, la protection contingente, les normes, les préférences, la facilitation du commerce, les droits de propriété intellectuelle et le traitement spécial et différencié.

Agriculture – la plus grande et la plus coûteuse des aberrations

La plus grande et la plus coûteuse des aberrations du système commercial a trait à l'agriculture. Les producteurs agricoles des pays riches bénéficient d'un

soutien qui dépasse les 250 milliards de dollars, si bien que leurs prix sortie d'exploitation sont supérieurs de près d'un tiers aux prix mondiaux (Projet Objectifs du Millénaire, 2005l). Les consommateurs dans ces pays payent cette protection par une hausse des impôts et des prix des produits alimentaires. C'est leur choix. Il convient néanmoins de souligner qu'en faisant ce choix, ils imposent aussi une lourde charge à d'autres producteurs agricoles, en particulier dans les pays en développement. La protection de l'agriculture, dans les pays tant développés qu'en développement, est incontestablement un facteur d'appauvrissement dans un grand nombre de pays pauvres.

Il va sans dire qu'il incombe aux pays riches de prendre la tête du mouvement de libéralisation dans l'agriculture. Ils doivent procéder à une libéralisation notable sur les trois volets des négociations agricoles. Ils devraient passer à des politiques agricoles axées sur le soutien aux revenus, à savoir aider les agriculteurs pauvres et les petits exploitants des pays riches à s'adapter à des marchés agricoles plus ouverts. Les subventions à l'exportation devraient être complètement et définitivement éliminées, comme convenu dans le cadre de l'Agenda pour le développement de Doha en août 2004. Elles devraient être supprimées d'ici à 2010, ce qui constituerait un message fort à l'intention des pays en développement, lesquels suivraient le mouvement en procédant à une libéralisation plus profonde de leur marché sans craindre les grandes distorsions que les subventions à l'exportation introduisent dans le commerce et la concurrence. Tous les pays devraient découpler tous leurs soutiens financiers aux agriculteurs d'ici à 2010 et plafonner toutes les mesures d'appui internes à 10 % de la valeur de la production agricole (sur la base d'un plafonnement par produit) d'ici à 2010 et à 5 % à l'horizon 2015.

Le champ des négociations sur la libéralisation du commerce agricole devrait également aller au-delà de l'élimination des subventions à l'exportation et mettre l'accent sur la réduction des tarifs, qui sont eux-mêmes une puissante discipline sur les subventions à l'exportation, et sur la réduction du soutien interne. À l'horizon 2015, aucun tarif agricole consolidé ne devrait dépasser 5 % pour les pays de l'OCDE. Les négociations sur l'accès aux marchés doivent porter à la fois sur le niveau inadmissible des crêtes tarifaires qui subsistent dans l'agriculture et sur l'escalade tarifaire, qui continue de saper les efforts faits par les pays en développement pour progresser dans la chaîne de la valeur. Tous les obstacles non tarifaires, notamment les contingents tarifaires, devraient être éliminés d'ici à 2010.

La croissance économique des pays les plus pauvres est essentiellement tributaire d'une dynamisation du secteur agricole. La fragilité de ces pays incite toutefois à penser que, à la suite du cycle de Doha, ils ne devraient réduire que leurs tarifs consolidés, la plupart de leurs droits effectivement appliqués étant assez modestes, et leurs tarifs effectifs maximaux, qui pénalisent lourdement leurs consommateurs pauvres sans procurer des recettes publiques. D'autres complications pour les pays pauvres qui pourraient être lésés par cette

libéralisation, en particulier les pays à faible revenu importateurs de produits alimentaires qui auront à payer des prix à l'importation plus élevés, devraient être réglées par un accroissement notable de l'aide internationale. Cette aide accrue servirait, pour une part, à couvrir l'augmentation des dépenses d'importation de produits alimentaires et, pour une autre part, à susciter une nouvelle "révolution verte du XXI^e siècle" dans les pays où la sécurité alimentaire est faible, en Afrique subsaharienne en particulier. D'ici à 2015, aucun tarif agricole consolidé ne devrait dépasser 15 % dans le cas des pays les plus pauvres et 10 % pour les autres pays en développement.

Dans l'intervalle, la "boîte verte" de subventions qui n'introduisent que des distorsions minimales dans le commerce devrait être maintenue pour les pays les plus pauvres, moyennant des éclaircissements et des ajouts marginaux tels que le soutien à la diversification, les subventions au transport des produits agricoles, les subventions à la consommation pour l'aide alimentaire intérieure et les aides publiques pour la création de coopératives ou autres institutions agricoles qui assurent la promotion de la commercialisation et du contrôle de la qualité.

Accès aux marchés non agricoles – tous les pays devraient libéraliser

Les obstacles au commerce des produits non agricoles sont certes moins graves que ceux relatifs aux produits agricoles mais n'en demeurent pas moins importants et particulièrement préjudiciables aux pays en développement. À titre d'exemple, les exportations des pays en développement vers les pays développés sont frappées de tarifs qui sont en moyenne quatre fois supérieurs à ceux qui frappent les exportations des autres pays développés. Les exportations des pays en développement subissent les mégatarifs, les crêtes tarifaires, les escalades tarifaires et les contingentements que les pays riches imposent aux marchandises à fort potentiel exportateur. Les pays développés devraient consolider au taux zéro tous les tarifs sur les marchandises non agricoles d'ici à 2015, année butoir pour la réalisation des OMD. Un objectif à mi-parcours pourrait consister à supprimer tout tarif supérieur à 5 % d'ici à 2010.

Au cours des quelques décennies qui viennent de s'écouler, les pays en développement ont procédé à une libéralisation de leur commerce d'une ampleur sans précédent, que ce soit de leur propre chef ou dans le cadre de négociations multilatérales et régionales. Ils continuent néanmoins de pâtir de leur propre protectionnisme, qui freine non seulement leur compétitivité sur les marchés mondiaux mais également les possibilités considérables de développement du commerce entre eux. C'est aux pays développés qu'il incombe plus particulièrement de libéraliser dans le cadre du cycle de Doha, mais les pays en développement devraient en faire autant, parce qu'ils représentent des marchés importants entre eux, pays les plus pauvres compris. Sans attendre une réciprocité intégrale, ces derniers pays devraient consolider leurs tarifs à des niveaux uniformes et modérés, dans leur propre intérêt sur le plan du développement.

L'idéal serait que tous les pays en développement ramènent leurs tarifs à zéro d'ici à 2025. Ils devraient, dès que possible, aligner leurs tarifs consolidés sur leurs tarifs effectifs. Les pays les plus pauvres devraient aussi s'employer à consolider tous leurs tarifs à un niveau maximum uniforme. Ces ajustements ne devraient pas comporter des coûts économiquement et socialement insupportables, ce qui suppose que la réduction des tarifs soit progressive et que ces pays bénéficient d'une assistance technique et financière internationale.

L'accord sur les textiles et l'habillement du cycle de négociations d'Uruguay était censé éliminer progressivement les contingents dans ce secteur le 1er janvier 2005 au plus tard. Or, les réductions ont été fortement concentrées en fin de processus, si bien que plus de 50 % des contingents – portant sur les produits les plus intéressants sur le plan commercial – sont encore en vigueur (fin 2004). Cette concentration en fin de cycle a indûment privé les pays en développement de l'un des principaux avantages qu'ils escomptaient du cycle d'Uruguay et a fait qu'on peut légitimement se demander si les principaux importateurs sont disposés à honorer cet accord. Elle a aussi compromis tout espoir d'adaptation progressive et ordonnée de ce secteur. La suppression brutale des derniers contingents le 1er janvier 2005 posera des problèmes d'ajustement, aux importateurs comme aux exportateurs, et est en train de déclencher de puissants mouvements protectionnistes dans les pays à revenu élevé. Ces mouvements doivent être maîtrisés, par exemple en freinant la prolifération des mesures de protection contingente. La bonne réponse ne réside pas dans la poursuite du protectionnisme par d'autres moyens mais dans des mesures favorables au commerce et au développement qui aident les petits fournisseurs fortement tributaires de ce secteur à s'adapter.

Cette situation a amené certains à préconiser une prorogation des contingents, ce qui serait une erreur. Cela fait 40 ans que les protections "temporaires" du textile et de l'habillement perdurent; les maintenir risque fort de prolonger le processus d'adaptation et d'en accentuer les distorsions. Ce difficile processus d'ajustement doit être enclenché maintenant. Étant donné que les pays développés ont contribué à l'ampleur (sinon au fait même) de ce problème d'ajustement, il leur incombe à présent d'accepter de contribuer à sa solution en prenant à leur charge une partie du coût de l'ajustement. Une assistance de leur part pourrait aider les pays en développement à trouver des marchés créneaux ou des filières de plus grande valeur ajoutée et à étoffer leurs réseaux de fournisseurs et de clients pour respecter les délais d'une production à flux tendus. L'élimination des obstacles au commerce et des distorsions internes qui sont le fait des pays en développement eux-mêmes aiderait aussi à améliorer leur compétitivité. Les préférences commerciales peuvent faciliter à court terme l'ajustement pour certains pays mais il faudra résoudre le problème des règles d'origine restrictives. Une solution plus utile et moins productrice de distorsions consisterait pour tous les pays développés à laisser aux pays en développement les plus pauvres une marge de manœuvre temporaire en accordant à

leurs produits, au plus tard le 1er janvier 2006, un accès sans droits de douane ni contingentement.

Les services – une source de nombreux gains pour les pays en développement

La libéralisation du commerce des services, en ce qui concerne plus particulièrement ce que l'on appelle le mode 4 (circulation temporaire des personnes qui fournissent des services), est désormais considérée comme une source importante de gains pour les pays en développement, une source susceptible de leur procurer plus d'avantages que probablement n'importe quel autre élément de l'Agenda de Doha. La libéralisation du commerce des services est porteuse de véritables gains sur le plan du développement, en termes d'efficacité, de potentiel de croissance économique, d'exportation de biens et d'autres services et d'accès aux services de base propres à améliorer les conditions de vie de la population pauvre. Si elles sont menées convenablement, les négociations sur les services représentent pour les pays en développement une occasion de promouvoir leurs propres intérêts économiques et d'être payés pour ce faire. Elle est aussi une occasion d'instaurer une gestion plus ordonnée des pressions migratoires qui ne cessent de croître à l'échelle mondiale.

Cela dit, les avantages des services ne sont pas automatiques et il peut s'avérer difficile d'obtenir des résultats favorables au développement, car il faut d'abord régler sur le plan réglementaire des questions complexes touchant la structure du marché, les défaillances du marché et les objectifs non économiques. La nécessité de faire en sorte que la libéralisation du commerce débouche sur plus de concurrence et améliore l'accès des populations pauvres aux services pose des problèmes de réglementation qui exigent un surcroît de travaux de recherche et d'assistance. Mais, si l'on accorde l'attention voulue à la nature, au rythme et à la chronologie des réformes, il est possible de gérer cet ajustement, y compris les effets de l'augmentation des importations de services à forte intensité de main-d'œuvre.

Le cycle de Doha doit progresser sur le mode 4 à titre hautement prioritaire. Les pays en développement devraient s'employer à obtenir un meilleur accès aux marchés pour les groupes qui présentent un intérêt pour eux (prestation de services contractuels et transferts intrasociétés) et améliorer la transparence et l'utilité pratique des possibilités d'accès existantes. Des accords bilatéraux ou multilatéraux pourraient être également envisagés en tant que mesure intérimaire. Ces accords couvrent une gamme de travailleurs plus large que celle du mode 4 et offrent la possibilité de développer la confiance et une complémentarité des politiques (en matière d'exode des cerveaux, de transferts de fonds, de rapatriement et de reconnaissance). Avec le temps, le recrutement dans le cadre de tels programmes pourrait être ouvert, sur la base de la clause de la nation la plus favorisée (NPF), à tout pays qui est en mesure de remplir les conditions requises. Les accords seraient notifiés à l'OMC et tout membre intéressé de l'OMC aurait la possibilité d'indiquer s'il souhaite se joindre aux parties à

l'accord ou négocier des accords analogues. Une dérogation NPF serait probablement nécessaire. Cela étant, les accords bilatéraux ou régionaux peuvent certes avoir leur utilité en tant que mesures provisoires mais, à long terme, ils ne sauraient remplacer des engagements multilatéraux consolidés sous l'égide de l'OMC. Les engagements pris dans le cadre de l'OMC demeurent le meilleur et le plus efficace des moyens de faire en sorte que les pays en développement concrétisent les gains escomptés, et des engagements en matière de véritable accès aux marchés relevant du mode 4 sont essentiels pour réaliser la dimension développementale des services, et des négociations de Doha.

Protection contingente et normes – éviter les coûts et les incertitudes de nouveaux obstacles

Même si les problèmes importants ayant trait à l'accès évoqués ci-dessus sont réglés, il importera de veiller à ce que les avantages chèrement acquis ne soient pas entamés par de nouvelles politiques qui recréent des obstacles au commerce ou créent des coûts de transaction et des incertitudes. Les mesures anti-dumping sont une forme de protection contingente utilisée plus que de raison à l'encontre des exportations des pays en développement, avec pour effet grave de geler leur activité et leur possibilités commerciales, encore que certains pays en développement soient aujourd'hui devenus des adeptes des mesures anti-dumping. Le cycle de Doha pourrait être utile de plusieurs manières. Le seuil *de minimis* en dessous duquel les exportations des pays en développement sont à l'abri des mesures antidumping pourrait être relevé. À l'heure actuelle, dès que les importations de produits des pays en développement cessent d'être quantité négligeable, elles se heurtent à de hautes barrières antidumping. L'on pourrait également exiger que les lois nationales contre le dumping traitent toutes les parties locales intéressées – industries concurrentes des importations, consommateurs et utilisateurs – sur un pied d'égalité.

En attendant, les pays en développement ne devraient pas se voir dénier l'accès effectif aux marchés au motif qu'ils seraient incapables de se conformer à des normes ou à des conditions d'entrée toujours plus nombreuses et rigoureuses fixées par les pays de l'OCDE. Les dérogations ne sont probablement pas d'un grand secours, en ce sens qu'elles n'ont pour effet que de désigner les produits exportés par les pays en développement comme étant de qualité inférieure et peu sûrs et d'ôter toute incitation à améliorer les normes nationales dans l'intérêt des consommateurs du pays. Lorsque les normes sont imposées par des acheteurs privés, il y a encore moins de possibilités, ou de raisons, de demander des dérogations. Deux choses sont essentielles si les pays en développement ne veulent pas rester à la traîne : en premier lieu, une assistance pour utiliser efficacement les disciplines relatives aux obstacles techniques au commerce et aux mesures sanitaires et phytosanitaires, afin de s'assurer que les normes ne sont pas utilisées indûment à des fins protectionnistes; et en second lieu, une aide importante pour mettre en place les cadres institutionnels et

l'infrastructure nécessaires pour se conformer aux normes légitimes. En outre, les pays en développement doivent bénéficier d'une assistance pour pouvoir intervenir de manière plus concrète dans le processus d'élaboration des normes, et ces activités de normalisation doivent elles-mêmes être orientées vers les questions qui intéressent davantage les pays en développement.

Les préférences – à remplacer par une aide au développement équivalente

Les pays riches ont souvent utilisé les préférences pour diviser les pays en développement et favoriser leurs objectifs régionaux, sectoriels ou politiques à courte vue, établissant ainsi des règlements compliqués qui excluent les exportations de pays qui, par ailleurs, remplissent les conditions requises. Les pays les plus pauvres n'ont souvent tiré que des avantages limités des systèmes de préférences, en particulier parce que les préférences ne règlent en rien leurs multiples difficultés sur le plan de l'offre. Les avantages éventuels sont souvent réalisés au détriment d'autres pays en développement, et ils sont souvent plus limités que ceux qu'auraient procurés des transferts directs ou une libéralisation multilatérale. Et les préférences ont pour prix la poursuite du protectionnisme dans les pays riches. Mieux vaudrait probablement une libéralisation NPF, assortie d'une compensation pour les pays qui pourraient connaître des problèmes d'ajustement.

Certains pays en développement risquent de beaucoup perdre dans l'érosion des préférences et auront donc besoin d'une assistance concrète. Étant donné l'histoire des régimes de préférences, les pays développés en tant que groupe devraient payer le remplacement de ces préférences par une aide publique au développement équivalente, que les gouvernements bénéficiaires pourraient utiliser pour couvrir le coût de l'ajustement. La concrétisation opérationnelle de ce marché devrait figurer expressément dans le cycle de Doha. Toute assistance de ce type devrait être considérée comme faisant partie d'un vaste effort, nécessaire pour aider les pays pauvres à constituer et renforcer leur capacité à utiliser le commerce à leur avantage. Toutefois, dans le contexte précis de l'accord de Doha, les engagements pris à l'échelle mondiale en vue de mettre en oeuvre de profondes réformes sur une base NPF doivent s'accompagner d'un programme temporaire de transfert de ressources supplémentaires aux pays en développement, en particulier ceux à qui l'érosion des préférences occasionne des pertes.

Les accords de libre-échange – facteur de hausse des coûts de transaction

Le bilan des accords de libre-échange est plutôt mitigé s'agissant de réaliser une véritable libéralisation, surtout en ce qui concerne les "noyaux durs" (subventions agricoles ou produits sensibles). Les avantages peuvent être limités (ou réalisés aux dépens d'autres pays) et les coûts peuvent être élevés. Contrairement à ce qui se passe à l'OMC, où les pays en développement peuvent constituer des coalitions efficaces, dans les accords de libre-échange ces pays sont en

position de faiblesse pour résister à l'inclusion de questions non commerciales ou à l'érosion de leurs droits OMC (ADPIC+ sur les brevets, en particulier les brevets pharmaceutiques, et autres dispositions OMC+). Les multiples accords de libre-échange pratiquant des règles d'origine différentes imposent des coûts de transaction élevés, en particulier pour les petits négociants, et accaparent les ressources de négociation limitées que les pays pauvres pourraient consacrer à la poursuite de la libéralisation multilatérale.

Les questions de Singapour – une plus grande facilitation du commerce est porteuse de gains

Trois des quatre questions de Singapour (concurrence, investissements, transparence des marchés publics) ont été à juste titre maintenues à l'écart du cycle de Doha. Aucune ne satisfait aux critères essentiels qui déterminent si des règles sur les questions de réglementation doivent être mises à l'ordre du jour de l'OMC : sont-elles liées au commerce? Sont-elles conformes aux grandes priorités du développement? Quelle est l'utilité concrète d'un accord OMC? Ces questions ne constituent pas des priorités pour les pays pauvres et elles pourraient détourner des ressources rares, au détriment d'autres questions plus "rentables" sur le plan du développement. Même lorsqu'elles comportent des avantages sur le plan du développement, un accord OMC sur le sujet n'est peut-être pas la meilleure solution.

La dernière question de Singapour, à savoir la facilitation du commerce pour réduire autant que faire se peut les procédures bureaucratiques, est porteuse de gains sur le plan du commerce et du développement, mais un accord OMC à ce sujet ne saurait relever de la routine habituelle. Il ne doit pas imposer aux pays en développement de lourdes obligations contre de vagues promesses d'assistance. Le principal intérêt d'un accord OMC sur la facilitation du commerce serait de constituer un mécanisme d'attraction et de transfert de l'aide internationale. Dans une perspective de développement, le meilleur schéma est celui où les délais de mise en oeuvre pourraient être adaptés dans le cadre de négociations avec les différents pays, et où les montages d'assistance technique et financière seraient définis et adaptés dans le cadre d'une négociation globale. Un processus d'examen associant les organismes spécialisés et d'autres pays en développement ayant une expérience analogue permettrait d'identifier les problèmes à un stade précoce et il serait possible de négocier des prorogations.

Droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce – des besoins différents selon les pays

L'examen des droits de propriété intellectuelle dans le cadre de l'OMC a suscité des débats acharnés. Les lois sur la propriété intellectuelle exigent un très délicat équilibre entre les lois du marché et l'action des pouvoirs publics, un équilibre qui n'est pas nécessairement le même pour tous les pays. Malheureusement, les obligations instaurées par l'accord sur les ADPIC tiennent généralement

peu compte des niveaux de développement ou de la diversité des intérêts et des priorités. Il en était manifestement ainsi de l'extension des ADPIC aux médicaments sans se préoccuper outre mesure des risques d'effets préjudiciables à la santé publique. En conséquence, il a fallu négocier et renégocier les règles ADPIC sur l'accès aux médicaments essentiels, dans un climat qui reste caractérisé par le ressentiment. L'accord sur les ADPIC s'est efforcé d'atténuer les problèmes de l'uniformité en prévoyant différents délais de mise en œuvre, mais les pays qui vont adhérer à l'OMC risquent de ne même pas avoir accès à ces clauses de flexibilité normales.

L'ADPIC couvre certains domaines qui intéressent de nombreux pays en développement, encore que le solde des coûts et avantages varie selon les pays et la question considérée. Mais la marge de manoeuvre prévue pour la mise en œuvre de l'accord demeure insuffisante dans les textes, et encore plus dans la pratique. Il y a manifestement lieu de revoir certaines de ces règles afin d'examiner leurs incidences sur les pays en développement et la marge de manoeuvre supplémentaire qui serait éventuellement nécessaire. Ceci vaut toujours pour l'accès aux médicaments essentiels.

Traitement spécial et différencié – le rendre plus efficace et opérationnel

À long terme, tous les pays tireront des avantages non négligeables d'un commerce plus libre. Mais il est également évident que les pays les plus pauvres sont moins en mesure de réaliser ces avantages, et nombreux sont ceux qui auront besoin d'une aide d'ajustement. Les pays en développement de manière générale ont une aptitude plus limitée à tirer profit des nouvelles possibilités et à supporter les coûts des ajustements. Le traitement spécial et différencié est une réponse logique, qu'il convient de rendre plus efficace et opérationnelle.

Aucune raison impérieuse ne justifie les dérogations aux règles relatives aux politiques commerciales traditionnelles. Une plus grande liberté de recourir à de mauvaises politiques ne peut procurer que de maigres gains sur le plan du développement et nuire à d'autres pays en développement (par des guerres de subventions). S'agissant des règles relatives aux réglementations nationales et exigeant des investissements effectifs de ressources, il faut déterminer le traitement spécial et différencié à accorder, et à qui il faut l'accorder, sur la base d'une analyse coûts-avantages portant sur quatre facteurs : dans quelle mesure les règles sont-elles liées au commerce (accès au marché), dans quelle mesure sont-elles conformes aux priorités plus vastes du développement, quels sont les coûts de leur mise en œuvre et quels sont les coûts pour autrui de leur non-mise en œuvre. L'évaluation des coûts et des avantages varie selon la question et le niveau de développement du pays considéré.

Lorsque les coûts sont élevés et les avantages sur le plan du commerce et du développement minimes, la question ne doit pas être inscrite à l'ordre du jour de l'OMC. Lorsque les coûts sont élevés et que les avantages de développement ne sont une priorité qu'à plus long terme, une marge de manoeuvre durable,

mais non éternelle, est tout à fait justifiée. Lorsque les avantages sur le plan du développement sont plus importants ou plus immédiats, le modèle le plus judicieux est celui qui aligne les engagements sur l'aide et laisse aux pays une plus grande latitude pour déterminer les délais de mise en oeuvre appropriés. Lorsque des règles de l'OMC permettent d'escompter des avantages réels et à court terme en matière de commerce et de développement, une assistance technique et financière concrète doit être assurée, par exemple au moyen d'engagements obligatoires, soumis à réexamen et correspondant aux besoins de mise en oeuvre des pays en développement.

Un système commercial, circonscrit aux accords qui favorisent les intérêts de tous les membres en matière de commerce et de développement, est mis en oeuvre par des règles commerciales multilatérales contraignantes, doit être accompagné d'un traitement spécial et différencié comportant des dispositions suffisamment durables et souples pour permettre l'adaptation à la libéralisation du commerce, ainsi que d'une aide réelle et importante en faveur du commerce. Il faut aider les pays pauvres à se doter de sources de recettes propres à compenser les pertes subies par suite de l'abaissement des droits à l'importation. Ces pays ont aussi besoin d'un soutien pour renforcer l'infrastructure humaine et matérielle dont ils ont besoin pour tirer parti de l'accroissement des possibilités commerciales. Ils doivent aussi être aidés à s'adapter à l'érosion des préférences commerciales existantes résultant des négociations multilatérales.

Un "fonds d'aide au commerce" supplémentaire et temporaire, à la mesure de l'ampleur de la tâche, ou un relèvement notable des contributions versées par l'intermédiaire de mécanismes existants, tels que le Cadre intégré pour l'assistance technique touchant au commerce à l'intention des pays les moins avancés (*Integrated Framework*), s'impose pour aider les pays à supporter les coûts de l'ajustement lié à la mise en oeuvre du programme de réformes de Doha. Une tâche prioritaire pour les responsables du commerce et du développement pourrait consister à recenser des dispositifs nouveaux ou existants par l'intermédiaire desquels ce financement supplémentaire contribuerait le plus efficacement à l'exécution de projets pertinents et bien ciblés dans les pays en développement.

Cohérence – adopter des politiques complémentaires rationnelles et relever le niveau de l'aide au commerce

Pour que la libéralisation du commerce contribue à la croissance économique, à l'expansion du commerce et à la réduction de la pauvreté, il faut qu'elle soit coordonnée avec les autres politiques, sur les plan tant national qu'international. Au plan national, la cohérence impose d'adopter des politiques complémentaires rationnelles pour gérer la libéralisation et de veiller à ce que l'élaboration des politiques commerciales fasse suffisamment appel aux compétences relatives à toute une série d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics. Aspect important, la recherche de la compétitivité à l'exportation ne doit pas prendre des formes qui encouragent les pratiques discriminatoires ou

coercitives à l'égard de la main-d'oeuvre ou qui ont des effets préjudiciables à l'environnement naturel, par exemple par des pratiques de foresterie et de pêche non viables à terme. Au plan international, la cohérence suppose un relèvement important de "l'aide au commerce" par les entités compétentes (pour négocier, évaluer et mettre en oeuvre des accords de l'OMC et concevoir et appliquer des politiques d'ajustement). Elle suppose aussi une vision claire et réaliste du rôle de l'OMC dans l'assistance technique. Cette assistance pour un travail plus approfondi de renforcement des capacités doit s'ajouter, et non se substituer, à l'aide au développement. La libéralisation du commerce exige des négociations internationales et une aide internationale, mais les avantages et les difficultés qui en résultent demeurent fondamentalement un problème de réforme des politiques, économiques et autres, nationales. Cet aspect est particulièrement important pour les pays les moins avancés.

Promouvoir l'offre à l'exportation dans les pays à faible revenu

Comme on l'a vu au début du présent chapitre, le Consensus de Monterrey préconisait expressément qu'à côté des questions relatives à l'accès aux marchés, on se penche également sur le règlement des problèmes qui se posent du côté de l'offre (Nations Unies, 2002a), et ce, en ces termes :

Nous invitons les institutions multilatérales et bilatérales de financement du développement à élargir et à coordonner leurs efforts, à l'aide de ressources complémentaires, en vue d'éliminer progressivement les contraintes qui pèsent sur l'offre, d'améliorer l'infrastructure commerciale, de diversifier les exportations et d'accroître leur contenu technologique, de renforcer le développement institutionnel et de stimuler la productivité et la compétitivité ... La priorité devrait être accordée aux pays les moins avancés, aux pays en développement sans littoral, aux petits États insulaires en développement, au développement de l'Afrique, aux pays de transit en développement et aux pays en transition (paragraphe 36).

Les contraintes du côté de l'offre se manifestent plus nettement dans les pays les moins avancés et d'autres pays à faible revenu, qui sont généralement des exportateurs de matières premières et des pays à forte concentration des exportations. La plupart des exportateurs de matières premières autres que les combustibles se trouvent dans l'Afrique subsaharienne, l'Amérique latine et l'Asie centrale. Nombre d'entre eux sont pris au piège de la pauvreté. Étant donné le faible niveau général de la productivité et la forte concentration des exportations sur un petit nombre de produits de base, ces pays subissent tout à la fois des chocs résultant des variations des cours des matières premières et un déclin de longue durée des termes de l'échange de certains de ces produits.

Les exportateurs de matières premières ont généralement connu, dans l'ensemble, une stagnation économique au cours des quelques décennies écoulées.

Tableau 14.1**Croissance économique par taille de la population et localisation**

Note : Les pays ayant une population inférieure à 40 millions en 1990 sont définis comme « petits »; ils sont définis comme « côtiers » si plus de 75 % de la population habitent à moins de 100 km de la côte.

Source : Maddison 2001; Gallup, Sachs, et Mellinger 2003.

	Petits pays		Grands pays	
	Nombre de pays avec une croissance positive du PIB par habitant (en PPA) 1980–1998	Moyenne du taux de croissance du PIB par habitant (en PPA) 1980–1998	Nombre de pays avec une croissance positive du PIB par habitant (en PPA) 1980–1998	Moyenne du taux de croissance du PIB par habitant (en PPA) 1980–1998
Populations non-côtières	24 sur 53	-0,2 %	10 sur 10	2,5 %
Populations côtières	15 sur 17	1,9 %	3 sur 4	3,2 %

L'équipe du Projet du Millénaire sur la pauvreté et le développement économique (Projet Objectifs du Millénaire, 2004a) du Projet du Millénaire a examiné les résultats en matière de croissance des pays en développement en fonction de la composition de leurs exportations (Projet du Millénaire – Manuel, 2005). En s'intéressant essentiellement aux pays non pétroliers et en faisant abstraction du cas particulier des pays en transition ex-communistes, on constate que les économies des pays exportateurs de produits de base ont généralement stagné alors que celles des exportateurs de produits manufacturés ont en général enregistré une certaine croissance. Parmi les pays en développement, 19 seulement des 41 exportateurs de matières premières ont connu un taux de croissance économique positif en 1980-1998, alors que 23 des 24 exportateurs de produits manufacturés ont enregistré un taux de croissance positif au cours de la même période. La moyenne des taux de croissance annuelle du PNB par habitant était de 0,2 % pour les exportateurs de produits de base, contre 2,7 % pour les exportateurs de produits manufacturés. Bien entendu, les exportateurs de produits de base connaissent généralement une croissance plus rapide lorsque les cours de ces produits sont élevés, mais ils pâtissent ensuite du brusque renversement de tendance lorsque les cours très instables des matières premières s'orientent à la baisse.

La diversification des exportations, pour y inclure en particulier des produits manufacturés non traditionnels et des services, n'est pas chose facile à réaliser dans les situations de faible revenu. Les pays doivent disposer d'une infrastructure et d'un capital humain suffisants pour soutenir la production et le commerce dans les secteurs non traditionnels. Les pays à faible revenu dont la population est peu nombreuse et vit loin des zones côtières, donc des ports, sont particulièrement handicapés. Ayant une population qui répond à ces deux critères, les pays de l'Afrique subsaharienne éprouvent des difficultés particulières à remédier au manque de compétitivité à l'exportation de produits manufacturés. Dans le même ordre d'idées, les pays de l'Asie centrale et de la région des Andes sont dans l'ensemble restés confinés dans l'exportation de quelques matières premières.

Les pays qui sont à la fois petits et sans littoral, comme c'est le cas pour la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, ont enregistré une croissance économique négative en 1980-1998. Et parmi les petits pays sans littoral d'Afrique (pour lesquels des chiffres sont disponibles), 11 sur 20 ont enregistré une croissance de leur PIB par habitant (en dollars PPA) au cours de la même période.

Ces chiffres ne signifient pas que les obstacles géographiques sont insurmontables pour le commerce et la croissance. Il faut plutôt en déduire que les pays qui connaissent des difficultés du côté de l'offre (par exemple un éloignement des ports) doivent accorder une attention particulière aux problèmes de l'offre. Pour les pays enclavés et autres pays relativement isolés, les priorités de la politique commerciale doivent aussi inclure l'intégration régionale et l'appui des donateurs pour les investissements dans l'infrastructure des transports (axes routiers et ports) et des communications (téléphonie mobile et câbles à fibre optique pour la connexion à Internet). Nous recommandons aux pays de considérer que ces besoins en matière d'investissements et de politiques doivent occuper une place centrale dans leurs stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD.