

QUELLES PERSPECTIVES APRÈS DOHA?

NOUVELLE APPROCHE DE LA POLITIQUE
COMMERCIALE ET DU DÉVELOPPEMENT



PSE

Groupé Socialiste au
Parlement Européen

Le Groupe Socialiste poursuit ses réflexions sur les liens entre Commerce et Développement. Cette sixième brochure est consacrée à l'avenir de l'Organisation Mondiale du Commerce par delà le cycle de Doha, dont nous souhaitons l'aboutissement rapide, mais qui ne doit pas borner la réflexion sur les nécessaires évolutions du système commercial multilatéral.

Suite à l'échec de la rencontre ministérielle de l'OMC de la fin juillet 2008, les négociations du cycle de Doha sont de nouveau dans l'impasse. Si des progrès incontestables ont été réalisés, l'accord final n'a pu aboutir en raison d'un blocage de la négociation sur des points certes techniques, mais très sensibles et très politiques.

Le désaccord entre les Etats Unis et l'Inde relatif à la mesure de sauvegarde spéciale, concerne à la fois la protection de secteurs fragiles de l'agriculture où sont en jeu de nombreux emplois dans les pays en développement et la question de la sécurité alimentaire de ces pays.

Les intérêts vitaux des pays en développement, et en particulier des plus pauvres, ainsi que l'engagement de faire de ce cycle celui du développement, doivent être respectés jusqu'au bout de ces négociations. Celles ci doivent déboucher sur un accord qui corresponde, bien sûr, à l'intérêt de tous les pays membres, mais le principe d'un rééquilibrage des règles en faveur des plus pauvres doit être accepté. C'était le sens même de ce cycle, à la fois pour assurer une plus grande équité dans les échanges commerciaux et pour renforcer la confiance dans le système multilatéral. Cela justifie que les ultimes efforts politiques soient consentis, tant de la part des Etats-Unis, après la mise en place de la nouvelle administration, que de l'Inde. L'Union européenne doit veiller à y contribuer et non pas prendre le risque d'ajouter au blocage, sur le terrain agricole en particulier. Ce sont bien les pays en développement qui ont le plus à perdre et subiraient le plus durement les conséquences d'un échec compte tenu de ce qui a déjà été négocié et qui tomberait à l'eau. Mais c'est, plus largement, tout ceux qui souhaitent, à l'avenir, renforcer la régulation commerciale internationale, et l'on vient de voir dans la sphère financière ce qu'il en coûte d'une absence de régulation globale, et instaurer des règles plus équilibrées, y compris socialement et écologiquement, qui seraient perdant en cas d'échec de Doha. Et donc particulièrement l'Union européenne.

Un échec renforcerait la dérive vers la multiplication d'accords bilatéraux, qui sont encore plus déséquilibrés pour les pays pauvres et aggraverait l'incertitude qui règne sur l'économie mondiale.

Le Groupe Socialiste réitère donc son attachement à un résultat global, ambitieux et équilibré de ces négociations dans le respect des objectifs du Millénaire pour le développement.

Mais, une fois le cycle achevé, la question de la réforme de l'OMC devra être traitée en priorité, tant pour rendre l'organisation plus efficace, légitime et transparente, que pour améliorer la cohérence de ses politiques avec celle des autres organisations multilatérales.

L'Union européenne doit être en mesure de promouvoir un système commercial multilatéral progressiste, qui donne pleine priorité au développement et dont les règles tiennent compte d'objectifs non commerciaux comme la protection de l'environnement, la santé, l'éradication de la pauvreté, la reconnaissance de normes sociales internationales et le respect du travail décent. Conclure le cycle de Doha en intégrant d'ores et déjà, autant que possible, ces principes, et en les inscrivant dès maintenant sur l'agenda à venir, est une mission majeure de l'Union dans sa bataille pour une mondialisation régulée.

Dans cette brochure, les contributions de Javier Moreno Sanchez (Député du Groupe Socialiste au Parlement européen), de la Démocrate Linda Sánchez (Députée à la Chambre des Représentants des Etats-Unis, pour le District 39 de Californie) de Romain Benicchio (OXFAM International), de Timothy Wise et Kevin Gallagher (Université de Tufts, Etats-Unis), permettent de lancer le débat sur les perspectives pour l'après Doha.

Nous vous invitons à adresser tous vos commentaires à l'adresse suivante :

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu

Harlem Désir

Vice-président du Groupe Socialiste au Parlement européen

Doha ne se limite pas au commerce

Javier Moreno Sánchez

Secrétaire général de la Délégation socialiste espagnole, Membre de la commission pour les libertés civiles, la justice et les affaires intérieures et suppléant à la commission du commerce international

Le cycle de Doha a débuté en 2001 et a réuni tous les membres de l'OMC pour négocier un cycle du développement dont le principal objectif était la mise en place d'un système commercial plus équitable et plus favorable au développement basé sur des normes multilatérales. Un délai de fin des négociations a également été fixé au 1er janvier 2005. Cette date n'a pas été respectée et, bien que les délais aient été prolongés, ils ont systématiquement été dépassés. Ce processus est long et compliqué de nature. Le cycle de l'Uruguay a pris fin après huit années de négociations (1994), le nombre d'États membres étant alors de 123. Le cycle de Doha est quant à lui en cours depuis 2001, il compte un agenda plus chargé (21 points) ainsi que le plus grand nombre de pays jamais enregistré, disposant chacun du même droit à la parole et au vote (153). L'OMC est peut-être la victime de sa propre ambition, les difficultés rencontrées n'ont donc rien d'étonnant.

L'impasse

En juillet 2008, Genève nous apportait de mauvaises nouvelles en nous annonçant une fois de plus que les négociations commerciales de l'Agenda du développement de Doha (ADD) échouaient. Était-ce une nouveauté? Cette fois, la faute n'était pas imputée à l'Union européenne (UE) mais aux États-Unis et à l'Inde. Au cœur de la discorde: le mécanisme spécial de sauvegarde (MSS). Il s'agit d'un élément crucial pour les pays en voie de développement, puisqu'il leur permettra de protéger leurs marchés des augmentations d'importations imprévues via l'accroissement temporaire des droits de douane. Il convient de rappeler que l'on déclare dans certains forums que tout a été prétexte au blocage des négociations...

Dix-sept des vingt-et-un points de l'agenda ont été résolus. En d'autres termes, il n'en reste plus que quatre. Or, nous notons parmi les questions les plus épineuses celle du coton, qui n'a toujours pas été abordée par les principaux intéressés, c'est-à-dire les États-Unis et les « 4 C », à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad et le Mali. Ce thème oppose des milliers de producteurs actifs dans les pays industrialisés et des millions de personnes présentes dans les pays en voie de développement. Quelle est la menace pour tous les pays négociateurs? Qu'aucun accord ne soit trouvé jusqu'à ce que tous les points soient solutionnés, un principe que l'on appelle également « *engagement unique* » (en anglais *single undertaking*).

En tant que socialistes, nous devons essayer de trouver un équilibre entre les deux paradigmes dominants de ces négociations: celui du développement et celui de l'accès aux marchés. Bien que cette tâche soit ardue, il convient d'explorer les points communs et d'encourager le développement au sens le plus large possible parce que, à moyen et à long termes, ce processus débouchera sur

un meilleur accès aux marchés au niveau mondial. L'objectif est la conclusion d'un cycle de négociations ayant traité un agenda ambitieux et solidaire devant porter ses fruits.

Il convient de tenir compte du fait que le système commercial multilatéral doit contribuer à assurer la sécurité, la transparence, l'équité et la stabilité du commerce international. Il faut en même temps garantir un accès équitable et durable à ce système pour tous les intervenants commerciaux. Il faut également assurer une gestion de la mondialisation via des normes et des disciplines multilatérales compatibles avec les normes des Nations unies en matière de droits de l'homme, de droits sociaux et environnementaux ou encore de résolution des conflits.

Les priorités du Groupe socialiste pour l'« après Doha »

Essayer d'aborder l'après Doha alors que nous ne savons toujours pas à ce jour si nous arriverons à un accord peut sembler présomptueux. De plus, il est évident que certaines questions doivent être analysées indépendamment de la conclusion du cycle de Doha. Nous notons parmi ces questions la réforme de l'OMC, le futur agenda des thèmes à aborder (comme par exemple l'énergie – gaz et pétrole – et les thèmes de Singapour), la coordination au niveau international entre les différentes institutions internationales, les liens avec la société civile, etc.

Voilà pourquoi il convient d'à nouveau aborder la question de l'avenir de l'OMC et de sa réforme. Le rapport Sutherland présenté en 2005 est toujours d'actualité et souligne la nécessité d'aborder les défis institutionnels. En tant que socialistes, nous voyons d'un bon œil la mise en place d'une commission permanente « sur la réforme des institutions et des procédures »¹ qui, même si elle ne permettra pas de débloquer les négociations vue la complexité des thèmes abordés, traitera de la nécessité de poursuivre la réforme du système existant.

De même, si nous parlons de l'ADD, il convient de faire le lien avec une conclusion satisfaisante de celui-ci, qui suppose un renforcement des règles multilatérales et qui encourage la croissance économique mondiale, le développement et l'emploi, pour contribuer ainsi efficacement aux objectifs de développement du Millénaire et à l'intégration des pays en voie de développement dans l'économie mondiale. Ce cadre doit respecter des règles transparentes basées sur le principe du développement social et durable. Au niveau environnemental, il convient de soutenir la lutte contre le changement climatique. Enfin, pour le social, il faut encourager les droits sociaux tels que les droits au travail digne et les normes de l'Organisation internationale du travail (OIT). Ces thèmes ont été abordés dans d'autres publications du groupe socialiste et je recommande leur consultation.²

Le commerce international, une priorité dans l'agenda politique mondial

Face à cette situation, il convient d'indiquer à la communauté internationale, et plus particulièrement aux gouvernements sociaux-démocrates, qu'il est primordial de faire un effort final pour essayer de conclure le cycle de Doha au plus vite. Le monde a besoin d'un système de commerce multilatéral ferme, ce qui est le moyen le plus efficace d'étendre et de gérer le commerce au bénéfice de tous, et plus particulièrement des pays moins avancés. Il permet également d'offrir un cadre unique pour la résolution des conflits.

1 Proposition de M. Stuart Harbinson, conseiller principal devant le Secrétaire général de la CNUCED.

2 « Nouvelle approche de la politique commerciale et du développement. Commerce et changement climatique », « Inclusion de normes sociales et environnementales dans les accords de libre-échange. Nouvelle approche de la politique commerciale et du développement » et « Nouvelle approche de la politique commerciale et du développement. Commerce et emploi ».

Le fait de ne pas trouver d'accord à Doha aurait des conséquences graves car l'alternative au succès de ce cycle n'est pas le statu quo actuel mais une sérieuse détérioration et la perte de crédibilité du système commercial international. De même, l'échec de Doha encouragerait le bilatéralisme, un système dans lequel les plus faibles seraient les plus désavantagés.

Nous ne pourrions pas aborder d'autres thèmes urgents dans l'agenda international tant que nous n'aurons pas conclu le chapitre de l'ADD. Nous entendons par là la crise alimentaire, la crise énergétique et la crise économique. Voilà pourquoi la conclusion de l'ADD est, si l'on y parvient, encore plus pressante pour pouvoir tourner la page et traiter d'autres thèmes devant être abordés au niveau multilatéral.



« L'après Doha: des échanges bénéfiques pour les familles qui travaillent »

Linda Sánchez

Représentante des États-Unis, membre du Congrès,
démocrate (Californie, 39^e district)

Depuis l'échec des négociations du cycle de Doha mené sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la situation a été décrite comme une défaite, une opportunité manquée et une catastrophe pour les pays en voie de développement. Au contraire, je pense que l'échec du cycle de Doha offre un temps de répit aux États-Unis (EU), à l'Union européenne (UE) et aux autres pays afin de réévaluer notre approche au regard du commerce.

À lui seul, le commerce ne constitue pas une stratégie de développement

Beaucoup disent que la tragédie de Doha réside dans le fait que ces négociations n'ont pas réussi à améliorer l'accès aux marchés, un point considéré comme étant la clé du développement économique pour les pays les plus pauvres du monde. Or, la réduction des droits de douane et l'élargissement de l'accès aux marchés ne sont pas des outils magiques. Par exemple, si ses droits de douane sont réduits, la République d'El Salvador pourra vendre plus de produits aux États-Unis. Mais cela ne signifie pas qu'elle le fera réellement. Pour commencer, la création de ressources en capital, nécessaires pour faire face à de nouvelles opportunités, prend du temps. En outre, le gouvernement et les infrastructures des pays doivent supporter ces investissements et permettre que les profits résultants soient partagés entre tous les habitants.

Quand bien même la capacité industrielle et agricole est en place pour tirer profit des opportunités, elle reste insuffisante. Les pays en voie de développement ont besoin de bien plus qu'une usine d'embouteillage pour sortir leur population de la pauvreté. Ils ont besoin d'un système capable de former et d'instruire leur population, non seulement pour exercer des emplois bien rémunérés requérant des compétences élevées, mais aussi pour créer une nouvelle classe entrepreneuriale qui développe des entreprises et conserve une partie des revenus au sein du pays en voie de développement afin qu'il poursuive sa croissance économique.

Sans cette classe entrepreneuriale créée dans le pays, les « investissements de capitaux étrangers » risquent de devenir un nouveau type d'impérialisme.

Les pays en voie de développement doivent également protéger les droits humains et civils de base et instaurer un système juridique permettant de poursuivre en justice, de manière fiable, ceux qui violent les droits d'autrui. Lorsque les travailleurs ne peuvent pas se réunir, s'organiser et participer à des actions collectives dans le but d'améliorer leur salaire, leurs avantages et leurs conditions de travail, l'expression « accès aux marchés étrangers » n'a pas de sens.

Le cas de la Colombie

Par exemple, la Colombie disposait déjà d'un large accès aux marchés américains, conformément à la loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (Andean Trade Preferences Act ou ATPA). Mais cela n'a pas résolu les problèmes économiques ou politiques de la Colombie. En Colombie, le PIB par habitant est inférieur à 7 000 USD. Plus de 49 % des Colombiens vivent en dessous du seuil de pauvreté national et plus de 11 % sont officiellement sans emploi. En outre, le travail forcé existe toujours. Lorsque j'ai visité la Colombie en 2006, j'ai rencontré des femmes victimes de trafic d'êtres humains et de travail forcé.

Le président George W. Bush aurait voulu nous faire croire que le vote d'un accord bilatéral de libre-échange résoudrait ces problèmes et que les membres du Congrès qui s'opposent comme moi-même à l'accord tournent le dos à la Colombie, laissant son peuple en proie à la pauvreté. Le cas de la Colombie montre que le seul octroi d'un accès aux marchés américains ne constitue pas une stratégie de développement efficace. Le développement économique de la Colombie est entravé par la violence des milices et des cartels de la drogue, tout comme par l'échec du gouvernement à garantir les droits humains de base, notamment les droits relatifs au travail.

Les syndicats colombiens ne sont pas en mesure de s'organiser efficacement au nom des travailleurs en raison de la violence qui accable ce pays, le plus dangereux au monde pour un syndicaliste. Au cours des huit premiers mois de cette année déjà, 41 syndicalistes ont été assassinés pour avoir tenté d'améliorer la vie des travailleurs qu'ils représentaient. Étonnamment, 96 % de ces crimes ne sont pas éclaircis et restent impunis. Comment les Colombiens peuvent-ils profiter des avantages commerciaux s'ils ne sont pas libres d'agir collectivement pour obtenir une vie meilleure ?

Le simple fait d'accepter l'accord de libre-échange conclu entre Bush et la Colombie ne garantit pas plus de sécurité aux syndicalistes et ne permet pas d'instaurer un système juridique ni d'appliquer les lois de manière plus fiable en Colombie. Pour sortir nos voisins de la pauvreté, les États-Unis, l'Union européenne et les autres pays développés doivent adopter une stratégie de développement plus complète.

L'échec du modèle ALENA

Je pense réellement que le commerce offre de nombreux avantages tant qu'il s'agit de commerce *équitable*. Je suis souvent accusée d'être une « protectionniste » désireuse de fermer l'accès aux marchés américains et de mettre un terme à tout le commerce extérieur, ce qui est à des lieues de la vérité. J'ai lu David Ricardo et reconnais les avantages mutuels du commerce. Bien que la facilité avec laquelle les capitaux circulent dorénavant dans le monde atténue les principes de Ricardo, j'admets que la réduction des entraves aux échanges peut produire des avantages économiques pour tous.

Depuis la présidence de George H. W. Bush (1989-1993), les États-Unis n'ont suivi qu'un seul modèle d'échanges, inclus dans l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Comme la majorité des Américains, je m'oppose à plusieurs accords commerciaux basés sur le modèle ALENA. L'échec du cycle de Doha et son interruption subséquente seront utiles à la communauté mondiale s'ils aboutissent au rejet du modèle ALENA. Les accords commerciaux ne doivent pas seulement profiter aux pays riches aux dépens des pays démunis. C'est pourtant exactement ce qu'a entraîné le modèle ALENA aux États Unis, au Canada et au Mexique.

Le modèle ALENA devait créer un nombre suffisant de bons emplois au Mexique afin d'enrayer le flux d'immigrants clandestins aux États-Unis. Mais ce n'est pas le cas.

Le modèle ALENA *n'était pas censé* provoquer un nivellement par le bas où l'on voit les fabricants américains délocaliser leurs activités au Mexique uniquement pour accéder à des lois plus laxistes en matière de travail et d'environnement. Il devait permettre *à la fois* aux États-Unis et au Mexique de créer des emplois. Là non plus, ce n'est pas le cas.

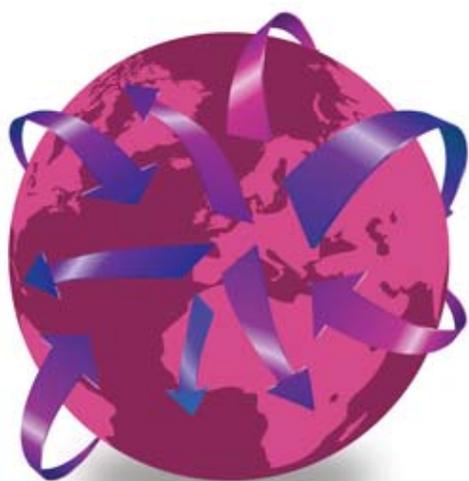
Le modèle ALENA devait profiter aux entreprises et aux travailleurs américains. Encore un échec. Les Américains n'ont jamais été aussi productifs qu'aujourd'hui. Or, les salaires stagnent tandis que certaines entreprises enregistrent des bénéfices record.

Recherche d'une méthode plus appropriée

Nous devons profiter de l'échec du cycle de Doha pour insérer dans les stratégies commerciales officielles des États-Unis et de l'UE un nouveau modèle d'échanges adapté aux familles qui travaillent.

Qu'en serait-il si nos représentants commerciaux, lors du prochain cycle de négociations de l'OMC, prenaient en compte les intérêts des populations et pas uniquement ceux des grands entrepreneurs flânant dans le hall de réunion à la suite des débats en attendant le buffet-cocktail? Qu'en serait-il si une instance d'arbitrage de l'OMC, lors d'un litige commercial entre deux pays, donnait autant de crédit aux efforts d'un pays à défendre la santé et l'environnement de sa population qu'au droit de l'autre pays à exporter des marchandises et des services?

Je pense que nous pouvons faire mieux que le modèle ALENA et sincèrement, mieux que la stratégie actuelle de l'OMC. Les échanges commerciaux peuvent être bénéfiques aux familles qui travaillent, dans tous les pays. Nous pouvons négocier des accords pour créer de nouveaux marchés, de nouveaux emplois et un nouveau climat de prospérité dans nos pays et les autres pays. C'est parce que je suis convaincue que nous pouvons faire mieux que je continue à m'opposer catégoriquement à la politique commerciale actuelle.



L'OMC après Doha : une véritable refonte des règles commerciales internationales reste nécessaire

Romain Benicchio

Oxfam International, Chargé de plaidoyer

« Ce n'est pas sans raison, selon nous, que les producteurs de produits de base s'inquiètent de ce que les règles et conventions actuelles en matière de politiques commerciales leur sont relativement défavorables. »
Rapport Haberler, GATT, 1958.

Oxfam croit en un système commercial fondé sur des règles équitables à même de promouvoir le développement et la lutte contre la pauvreté. Malheureusement le cycle de Doha, vaudeville commercial émaillé de faux-semblants, de tirades dithyrambiques et de portes qui claquent, parait une nouvelle fois dans l'impasse suite à l'échec d'une nouvelle réunion de la dernière chance en juillet 2008. En outre, l'accord à minima qui se dessinait était non seulement très loin de parvenir à la refonte nécessaire des règles, notamment sur l'agriculture. Plus que jamais, le blocage des négociations peut s'expliquer par la dichotomie qui existe entre l'attente des pays en développement de solutions adaptées à leurs problèmes, et la volonté des pays de l'OCDE de préserver leurs politiques agricoles tout en ouvrant de nouveaux marchés dans les pays en développement, que ce soit dans les domaines agricoles, industriels ou des services.

OMC et développement : une nouvelle occasion manquée

Il est important de rappeler que le cycle 'du développement', lancé à Doha en 2001 malgré les réticences de nombreux pays en développement qui n'avaient pas encore mis en œuvre les accords du cycle Uruguay, a peu à peu fait place à une approche des négociations commerciales fondée sur un réalisme politique à courte vue et la défense d'intérêts particuliers. En effet, en dépit des promesses faites aux pays en Développement, les pays de l'OCDE refusent toujours d'accepter les réformes nécessaires à l'avènement d'un commerce plus juste qui donnerait enfin sa chance à tous les Etats-membres de l'OMC, en particulier les pays les plus pauvres.

Il est d'autant plus difficile d'accorder le bénéfice du doute aux pays développés sur ces questions quand les Etats-Unis, non seulement refusent toujours de mettre en œuvre les décisions de l'Organe de Règlement des Différents et de réformer leurs subventions au coton, mais vont même jusqu'à augmenter ces mêmes programmes de subventions dans le cadre de leur dernière loi agricole. De même, peut on juger que l'Union Européenne est de bonne foi dans le cadre de l'OMC quand elle pousse les pays ACP à négocier sur l'investissement, la concurrence ou les marchés publics dans le

cadre des Accords de Partenariat Economique, alors que ces mêmes pays ont clairement indiqué leur refus de négocier sur ces sujets dans le cadre de l'OMC.

Cette crise de confiance entre les membres est en partie le reflet de différentes approches sur le lien entre commerce et développement. Si les négociations ont récemment achoppé sur la question de la clause sauvegarde spéciale, cet échec est en réalité le reflet de divergences politiques plus profondes sur les objectifs du système. Jusqu'ici, un nombre limité de pays s'était arrogé le droit de décider pour tous du bien commun en matière de règles commerciales mondiales, et tout pays qui se permettait de remettre en cause l'impératif de libéralisation des échanges, ou de faire un parallèle historique sur le rôle de l'Etat dans les processus de développement des pays développés ou émergents était aussitôt traité de dangereux idéaliste ou de passéiste.

Un modèle à réinventer

La récente crise alimentaire a démontré les limites de ce modèle. Ces trente dernières années, la capacité de production et les institutions de régulation des pays pauvres ont été sérieusement ébranlées par le dumping des produits agricoles provenant des pays riches, l'impossibilité d'accéder aux marchés du Nord ainsi que l'ouverture unilatérale et la dérégulation des marchés agricoles des pays en développement.

Les pays les plus vulnérables face à la crise actuelle sont ceux qui ont prématurément réduit leurs tarifs douaniers, diminué leur soutien à l'agriculture et qui sont devenus de plus en plus dépendants des importations alimentaires. Ceux qui ont maintenu un plus grand degré d'implication de l'Etat et de protection des tarifs douaniers ont eu plus de facilité à absorber l'impact du choc des prix.

Dans ce contexte, il est important de rappeler que la mise en œuvre des accords de l'OMC se fait sur plusieurs années, et que les règles agissent sur le long terme et sont largement irréversibles. Il est ainsi essentiel qu'elles permettent aux gouvernements d'utiliser les outils nécessaires pour protéger les populations pauvres quand les prix sont élevés et quand ils ne le sont pas. Tandis que les prix et d'autres facteurs se modifient, il est vital que les pays en développement puissent disposer de politiques flexibles afin de protéger les plus vulnérables, qu'ils soient producteurs ou consommateurs.

En outre, il est désormais reconnu que le changement climatique va amener des modifications profondes à la structure de la production agricole mondiale dans les prochaines décennies, avec un impact largement négatif sur les pays les plus pauvres, notamment en Afrique subsaharienne. Il est des lors crucial de s'assurer que les règles commerciales permettent à ces pays de répondre à ce défi. Pour ne prendre qu'un exemple, la question des transferts de technologie pour favoriser l'adaptation aux changements climatiques aura un rôle central dans ce contexte. Une des leçons du travail d'Oxfam sur l'accès aux médicaments est que les politiques basées sur les instruments de marché ne sont pas à même de faciliter l'accès aux technologies dans les pays les plus pauvres. Au delà de la question du financement, il sera donc essentiel que les règles multilatérales sur la propriété intellectuelle, et notamment l'accord sur les ADPIC (Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle touchant au Commerce), permettent de répondre au défi du changement climatique.

Au-delà de la nécessité de règles commerciales multilatérales plus équitables pour les pays en développement, d'autres réformes de fond sont également nécessaires pour préserver la crédibilité du système commercial multilatéral. Un certain nombre de débats ou limites récurrentes devront être abordés. On peut notamment citer la question de l'organisation des négociations et la transpa-

rence de celles-ci, l'accès à l'Organe de Règlement des Différents pour les pays en développement, les règles entourant le processus d'adhésion à l'OMC, ou le besoin de véritables études sur l'impact de la mise en œuvre des accords en discussion. Il en va de la légitimité de l'OMC, mais aussi des chances de coopérations multilatérales fructueuses entre pays du Nord et du Sud dans d'autres dossiers encore plus brûlants comme la lutte contre le changement climatique.



Réintroduire le développement au sein de l'OMC

Timothy A. Wise et Kevin P. Gallagher

Global Development and Environment Institute (Institut du développement mondial et de l'environnement), Université de Tufts, Medford, MA, États-Unis

Les pourparlers sur le commerce mondial ont échoué en juillet pour la troisième fois en sept ans. Depuis, les efforts héroïques déployés pour redonner vie à des négociations moribondes ont permis de maintenir l'existence du processus, faisant espérer une relance des pourparlers qui, de façon étonnante, ont presque abouti à un accord. L'état du patient reste toutefois stable mais critique dans l'attente d'une nouvelle direction en Europe, aux États-Unis et en Inde. Ce qui n'est pas plus mal. Le cycle de Doha pour le développement doit être placé sous assistance respiratoire jusqu'à ce que les États les plus puissants du monde se souviennent de la raison pour laquelle ils ont convenu de consacrer les négociations à l'amélioration des perspectives d'avenir des pays en voie de développement.¹

Un tel répit ne constitue pas une crise. Il s'agit d'une opportunité de replacer le développement au centre des négociations. L'interruption des négociations ne démontre pas non plus l'échec de l'OMC. Elle prouve toute la contraire. Dans un système « un pays, un vote », les pays en voie de développement ont pu, pour la première fois lors de pourparlers sur le commerce mondial, défendre leurs intérêts économiques.

Les fondements propices à une négociation sont posés depuis longtemps: réductions modestes des droits et des subventions dans le domaine agricole par les pays développés en échange de réductions tarifaires modestes en matière de produits manufacturés et de services dans les pays en voie de développement. Le refus des pays développés d'accorder aux nations défavorisées des exceptions suffisantes à ces réductions afin qu'elles aient plus de marge de manœuvre pour développer des industries nationales concurrentes et protéger leur économie de la concurrence injuste ou inégale est la raison qui a conduit les négociations à l'échec.

En effet, si les négociations ont échoué en juillet notamment, c'est parce qu'un pays en voie de développement a exigé un « système spécial de protection », c.-à-d. le droit pour les gouvernements des pays en voie de développement d'augmenter les tarifs en cas d'accroissement soudain ou important des tarifs d'importation mettant en péril les producteurs nationaux. Cette mesure correspond exactement au genre de flexibilité qu'attendaient les pays les plus pauvres de ce cycle pour le développement. Les États-Unis ont refusé et l'Inde, soutenue par un grand nombre de pays en voie de développement, a quitté la table de négociation.

¹ Les États-Unis et d'autres pays développés ont notamment réduit les prix agricoles appliqués de 15 % en moyenne à 11 %. Dans le domaine agricole, les États-Unis ont proposé de réduire leurs subventions faussant les échanges à 14,5 milliards d'USD (largement supérieur aux niveaux actuels). En ce qui concerne les réductions tarifaires dans le domaine de la fabrication, les membres des pays développés ont accepté d'appliquer un coefficient général issu d'une « formule suisse » (plus le coefficient est faible, plus la réduction est élevée) de 7 à 9 et les pays en voie de développement ont accepté trois fourchettes différentes entre 19 et 26 (plus le coefficient est faible, plus les pays individuels peuvent profiter d'exceptions). Finalement, un grand nombre de pays en voie de développement ont accepté en principe de libéraliser leurs secteurs de services financiers.

² L'Inde a proposé qu'en cas d'augmentation des importations de plus de 115 % par rapport à une période de base, les pays développés doivent imposer des garanties supérieures de 25 à 30 % à leurs droits de douane consolidés sur les produits ne subissant pas de réduction. L'administration Bush, néanmoins, a refusé de descendre en-dessous d'un seuil de déclenchement de 140 %, un niveau qui, selon l'Inde et d'autres pays, rendrait le système quasiment inutile dans la plupart des cas.

L'autre raison de l'échec du cycle de Doha est que les pays en voie de développement réalisent désormais que la plupart d'entre eux ont peu à gagner et certainement énormément à perdre. Avec des estimations de gains de moins de 0,2 %, une réduction de la pauvreté pour 2,5 millions de personnes uniquement (moins d'1 %), des pertes de droits de douane d'au moins 63 milliards d'USD et une baisse prévue de la valeur relative des exportations, les pays en voie de développement ont peu à gagner en se précipitant pour conclure le cycle de Doha.

Selon des études menées par la Banque mondiale et d'autres institutions, les bénéfices pour les pays en voie de développement sont dérisoires. Selon les projections de modélisation de la Banque mondiale relatives au « scénario probable de Doha », les gains mondiaux pour 2005 sont de 96 milliards d'USD uniquement, dont seulement 16 milliards d'USD vont aux pays en voie de développement. Les bénéfices des pays en voie de développement représentent 0,16 % du PIB. Par personne, les bénéfices reviennent à 3,33 USD par an ou à moins d'un penny par jour et par personne pour les habitants des pays en voie de développement.³ Il n'est pas surprenant que cet accord promette seulement une baisse négligeable de la pauvreté mondiale avec uniquement 2,5 millions sur 622 millions de personnes pauvres passant au-dessus du seuil de pauvreté quotidien d'1 USD (voir le tableau).

Incidence limitée de Doha sur la pauvreté

Diminution projetée de la pauvreté de 1 USD / jour induite par le « scénario probable » de Doha

	Nombre de personnes concernées (en millions)	Diminution du nombre de pers. concernées (en millions)	Diminution du nombre de pers. concernées (en %)
Asie de l'Est et Pacifique	19	0,3	1,6
Amérique latine et Caraïbes	43	0,4	0,9
Asie du Sud	216	1,4	0,6
Afrique subsaharienne	340	0,5	0,1
Tous les pays en développement	622	2,5	0,4

Source: Banque mondiale, « *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* », [La réforme des transactions agricoles et l'agenda du développement de Doha], chapitre 12, tableau 12.19, p. 382, colonne 5, Scénario 7 de Doha pour 2015.

³ Une nouvelle recherche de l'organisation Carnegie Endowment for International Peace, basée sur des modèles similaires, prévoit des gains potentiels de 21,5 milliards d'USD pour les pays en voie de développement. Voir Sandra Polaski, « *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries* », Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006, figures 3.1-3.8.

Les bénéfices engendrés pour les pays en voie de développement seront répartis uniquement entre quelques pays. Selon les estimations, la moitié des bénéfices ira dans huit pays uniquement : Argentine, Brésil (qui recevra 23 % des bénéfices des pays en voie de développement, selon les estimations), Chine, Inde, Mexique, Thaïlande, Turquie et Vietnam.⁴

La modélisation de la Banque mondiale masque des coûts significatifs imputés aux pays en voie de développement. Selon la CNUCED, les modèles proposés coûteraient aux pays pauvres jusqu'à 63 milliards d'USD de pertes de recettes fiscales uniquement sur les importations de produits manufacturés. S'y ajoutent des prévisions de pertes ordinaires; une chute de la valeur relative de leurs exportations par rapport à leurs importations (voir le tableau).

Les coûts cachés de Doha sur la pauvreté

AMNA (accès aux marchés des produits non agricoles)

Bénéfices de Doha par rapport aux pertes de droits de douane AMNA et pertes en termes d'échange (en milliards d'USD 2001)

	Scénario « probable » Banque mondiale*	Pertes droits de douane AMNA **	Termes de l'échange (%)***
Pays développés	79,9	- 38,0	- 0,12
Pays en développement	16,1	- 63,4	- 0,74
Régions en dév. sélectionnées			
Moyen-Orient et Afrique du Nord	0,6	- 7,0	- 1,32
Afrique sub-saharienne	0,4	- 1,7	- 0,83
Amérique latine et Caraïbes	7,9	- 10,7	- 1,12
Pays sélectionnés			
Brésil	3,6	- 3,1	- 0,18
Inde	2,2	- 7,9	- 1,62
Mexique	- 0,9	- 0,4	- 0,48
Bangladesh	- 0,1	- 0,04	- 0,58
<p>* Anderson et Martin (2005), « Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda », [La réforme des transactions agricoles et l'agenda du développement de Doha], chapitre 12, tableau 12.14, Scénario 7.</p> <p>** De Cordoba et Vanzetti (2005), Coping with Trade Reforms (Faire face aux réformes du commerce) CNUCED, Tableau 11.</p> <p>*** Polaski, Sandra (2006), Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing countries (Gagnants et perdants: l'impact du cycle de Doha sur les pays en développement), Carnegie Endowment, Tableau 3.4.</p>			

⁴ Kym Anderson, William Martin et Dominique van der Mensbrugghe, « Global Impacts of the Doha Scenarios on Poverty », *Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement*, chapitre 17, Washington DC: Banque mondiale, 2005, éd. T. W. Hertel et L. A. Winters.

Dernièrement, les pays pauvres ont mis un terme aux négociations car ils considéraient les exigences des pays riches comme étant hypocrites et équivalentes à une proposition de type « faites ce que nous disons, pas ce que nous faisons ». Les États-Unis et l'Europe et plus récemment la Corée du Sud et la Chine ont tous construit leur économie en se faisant lentement une place sur le marché mondial et en protégeant leurs principales industries orientées vers l'exportation avec des tarifs douaniers tout en acquérant une compétitivité mondiale. Des secteurs agricoles puissants étaient également essentiels à ces processus de développement précédents.

Comment relancer les négociations?

Pour relancer les négociations sur le commerce mondial, il est fondamental de reconnaître que l'économie mondiale est composée de pays à différents niveaux de développement. Les pays en voie de développement ont besoin d'une flexibilité stratégique pour conserver, adapter et faire évoluer les types de mesures gouvernementales appliqués en matière de développement et qui ont fait leurs preuves dans les pays occidentaux et les autres pays en voie de développement.

Toute négociation tenue dans le but d'aborder sérieusement la question du développement doit s'accompagner de la reconnaissance de ces oppositions fondamentales et de leur résolution. Une mesure universelle ne convient pas dans un monde inégal. Pour paraphraser Amartya Sen, détenteur du prix Nobel d'économie, des règles égales utilisées par des partenaires inégaux constituent des règles inégales. Le cycle de Doha peine uniquement sur cette question étant donné que les négociateurs des pays riches exigent que l'Inde et les autres pays en voie de développement ouvrent leurs marchés à une quantité plus importante de produits et services du Nord, sans reconnaître que le niveau actuel de développement de l'Inde ne permettra pas une croissance significative de son économie si son gouvernement ne peut pas protéger certains marchés.

Afin de relancer les négociations sur une base favorable au développement, une flexibilité stratégique doit être garantie dans cinq domaines.

Premièrement, dans le secteur agricole, les États-Unis et l'Europe doivent reconnaître les règles de l'OMC, selon lesquelles leurs subventions pour le coton et le sucre sont une violation des règles commerciales existantes qui interdisent l'exportation de produits à des tarifs subventionnés. Ceci donnerait un réel coup de pouce aux agriculteurs d'Afrique occidentale et d'Amérique latine et indiquerait clairement aux pays en développement que les pays développés s'engagent à reconnaître les règles de l'OMC.

En outre, l'OMC doit considérer sérieusement les propositions de nombreux pays africains visant à mettre au pas les marchés mondiaux hautement concentrés de produits de base, dominés par les industries agroalimentaires qui aspirent la quasi-totalité de la valeur de ces chaînes de valeur. Les pays riches doivent aussi accorder aux pays plus pauvres des droits étendus afin d'exclure des réductions tarifaires les produits de base de leur économie locale appelés « produits spéciaux » tels que le maïs, le riz et le blé et les autoriser à augmenter les droits de douane en cas de hausse subite des importations; il s'agit là du « mécanisme de sauvegarde spéciale » que les États-Unis ont refusé d'accepter en juillet.

Deuxièmement, dans le secteur des produits manufacturés, le principe de longue date de l'OMC de « traitement spécial et différencié » doit être garanti à nouveau pour les pays défavorisés. Les pays développés doivent supprimer les lois sur les brevets qui empêchent les pays défavorisés de fabriquer des médicaments génériques moins chers. Ils doivent également appliquer une politique industrielle sélective pour que les gouvernements puissent diversifier leur économie. L'OMC ne doit pas interdire les mesures qui ont fait leurs preuves aux États-Unis, en Chine et en Corée du Sud.

Troisièmement, l'OMC doit prendre conscience du climat de crise en accordant une flexibilité accrue afin de permettre le transfert de technologies propres aux pays en voie de développement. Sinon, les règles mondiales sur la propriété intellectuelle, les investissements et le commerce de marchandises feront obstacle à la diffusion de nouvelles technologies et aux stratégies de protection.

Quatrièmement, en ce qui concerne les mesures convenues, les gouvernements des pays développés et les institutions internationales doivent agir et aider les pays en voie de développement à couvrir les frais d'ajustement tels que la perte des droits de douane et les reconversions professionnelles jusqu'à la mise en œuvre des stratégies appropriées sur le terrain. Les programmes actuels d'« aide au commerce » sont lamentablement inadaptés. Le mécanisme d'intégration commerciale du FMI est déjà en place pour s'atteler à cette tâche, mais il n'est pas assez ambitieux et ne prévoit pas de conditionnalités supplémentaires. Le programme du FMI laisse peu d'espace à l'intégration de coûts d'ajustement et le Fonds est souvent critiqué parce qu'il rechigne à réformer davantage ses politiques.⁵

Même le partisan du libre-échange, Jagdish Bhagwati, a analysé cette question et affirmé: « Si les pays pauvres qui sont dépendants des revenus douaniers pour leurs dépenses sociales risquent de perdre ces ressources en réduisant les droits de douane, les institutions internationales telles que la Banque mondiale doivent être prêtes à compenser la différence jusqu'à ce que les systèmes fiscaux de ces pays soient adaptés pour générer des revenus via d'autres méthodes plus appropriées. »⁶ Les économistes ont montré que les droits de douane sont plus appropriés que les taxes de consommation pour générer des revenus dans les pays en voie de développement en raison de l'existence, dans ces pays, de secteurs non officiels importants, impossibles à taxer de manière efficace.⁷

Enfin, un moratoire doit avoir lieu sur les accords d'échanges préférentiels entre les pays du Nord et du Sud. Ces accords profitent de la nature asymétrique du pouvoir de négociation entre les pays développés et les pays en voie de développement, détournent le commerce des pays possédant de réels avantages comparatifs et réduisent la capacité des pays en voie de développement à déployer des stratégies de développement efficaces.

De tels principes d'organisation pour relancer les pourparlers sur le commerce mondial ne constitueraient pas seulement un acte de charité. Au contraire, lorsqu'elle est définie par les pays qui la requièrent, la flexibilité stratégique stimule la croissance dans les pays en voie de développement et cette croissance génère une demande accrue de produits en provenance des pays du Nord. Selon les statistiques du commerce des Nations unies, 58 % de l'ensemble des échanges de l'Union européenne, du Japon et des États-Unis en 2006 ont été réalisés avec des pays en voie de développement. Ainsi, entraver la croissance des pays en voie de développement freine aussi clairement l'économie des pays développés.

⁵ Voir par exemple Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, New York: Norton, 2002.

⁶ Voir Jagdish Bhagwati, « From Seattle to Hong Kong », *Foreign Affairs*, décembre 2005.

⁷ Emram, M.S. et J. Stiglitz, « On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries », *Journal of Public Economics*, 89, p. 599-623, 2004.

À l'heure actuelle, la priorité est de maintenir le cycle de Doha sous assistance respiratoire. Son état est critique, mais stable. Espérons enfin que les élections aux États-Unis, en Europe et dans d'autres pays redonneront de l'élan à l'engagement en faveur du développement équitable.



www.socialistgroup.eu
www.socialistgroup.mobi

pse-newtradethinking@europarl.europa.eu