

PASSERELLES

Analyses et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique

VOLUME 18, NUMÉRO 8 – NOVEMBRE 2017



La ministérielle de l'OMC à Buenos Aires : quels enjeux pour l'Afrique et les PMA ?

INTERVIEW EXCLUSIVE

François Xavier Ngarambe, Ambassadeur du Rwanda and coordinateur du groupe africain à l'OMC

11ÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE DE L'OMC

Que faut-il attendre de la ministérielle du point de vue du développement?

PMA

Les perspectives des PMA à Buenos Aires et au-delà



International Centre for Trade
and Sustainable Development



PASSERELLES

VOLUME 18, NUMÉRO 8 – NOVEMBRE 2017

PASSERELLES

Analyses et informations sur le commerce et le développement durable en Afrique

PUBLIÉ PAR

ICTSD

Centre international pour le commerce et le développement durable

Genève, Suisse

www.ictsd.org

PUBLIEUR

Ricardo Meléndez-Ortiz

RÉDACTEUR EN CHEF

Andrew Crosby

RESPONSABLE ÉDITORIAL

Tristan Irschlinger

SOUTIEN ADDITIONNEL

Fabrice Lehmann et Kiranne Guddy

ENDA Cacid

Dakar, Senegal

www.endacacid.org

RÉDACTEUR EN CHEF

Cheikh Tidiane Dieye

DESIGN

Flarvet

MONTAGE

Oleg Smerdov

PASSERELLES reçoit vos commentaires et prend en considération toute proposition d'article. Nos lignes directrices sont disponibles sur demande. Contactez-nous via passerelles@ictsd.ch ou passerelles@endacacid.org

AFRIQUE

- 4 **Discussion sur les enjeux des négociations de l'OMC pour l'Afrique avec François Xavier Ngarambe, Ambassadeur du Rwanda**

PAYS LES MOINS AVANCÉS

- 9 **Les perspectives des PMA à Buenos Aires et au-delà**
Christophe Bellmann

AFRIQUE

- 12 **Donner à l'Afrique l'espace de décision nécessaire à sa transformation structurelle**
Carlos Lopes

PÊCHE

- 15 **S'attaquer aux subventions à la pêche à l'OMC : ce que les PMA peuvent y gagner**
Alice Tipping

OMC

- 19 **Renforcer l'OMC : la nécessité stratégique et économique de s'attaquer aux questions «nouvelles » et « traditionnelles »**
Chiedu Osakwe

OMC

- 25 **Traitement spécial et différencié : une nouvelle approche est nécessaire**
Nicolas Imboden

AGRICULTURE

- 30 **Pourparlers de l'OMC sur l'agriculture : ce que les PMA peuvent attendre de Buenos Aires**
Jonathan Hepburn

AIDE POUR LE COMMERCE

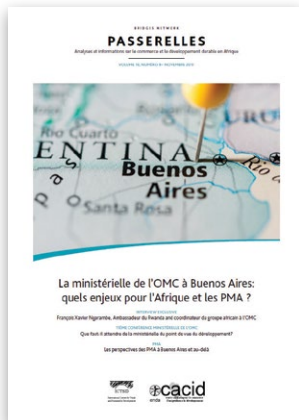
- 34 **Comment le Cadre intégré renforcé aide-t-il les PMA à exploiter leur potentiel commercial ?**
Ratnakar Adhikari et James Edwin

OMC

- 38 **Peut-on parler de tout à l'OMC ? Une perspective africaine**
Cheikh Tidiane Dieye

- 41 **Publications et ressources**

La ministérielle de l'OMC à Buenos Aires: quels enjeux pour l'Afrique et les PMA ?



Pour les pays en développement, le lancement du Cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce en 2001, également appelé Programme de Doha pour le développement, avait suscité le grand espoir que les règles multilatérales du commerce pourraient être modernisées pour mieux s'adapter à leurs besoins et priorités spécifiques. « Nous continuerons à faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial qui corresponde aux besoins de leur développement économique », indique la déclaration ministérielle de Doha.

Seize ans plus tard, l'espoir a cédé la place à une certaine désillusion. L'impasse prolongée sur les questions centrales du cycle – l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles et les services – a conduit, lors de la conférence ministérielle de Nairobi en 2015, à un désaccord entre les membres de l'OMC sur la question de savoir s'il fallait ou non réaffirmer le mandat de Doha, anéantissant toute perspective réaliste de conclure ce « cycle du développement » sous sa forme originale.

Malgré cette divergence, les membres de l'OMC sont parvenus à collaborer pour produire certains résultats concrets, y compris sur des questions importantes en termes de développement. L'Accord sur la facilitation des échanges et la décision de mettre fin aux subventions à l'exportation de produits agricoles peuvent être perçues comme telles, tout comme certains résultats plus spécifiquement axés sur le développement, comprenant notamment les « paquets » obtenus par les pays les moins avancés (PMA) à Bali en 2013 et à Nairobi en 2015, qui s'articulent autour de priorités telles que l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent, les règles d'origine préférentielles, la dérogation pour les services ou le coton.

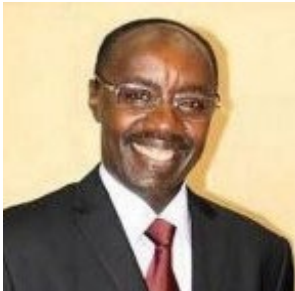
À quelques semaines de la Onzième conférence ministérielle (CM11) de l'OMC, qui se tiendra à Buenos Aires, les perspectives quant à de potentiels résultats négociés restent toutefois bien incertaines, y compris sur la question des subventions à la pêche, pourtant considérée comme le sujet le plus prometteur en vue d'un éventuel accord multilatéral. Il semble, en outre, que les attentes soient faibles concernant la possibilité d'obtenir un accord substantiel sur des questions propres aux PMA. Cela ne signifie pas pour autant que la conférence de Buenos Aires n'aura pas d'implications importantes pour le développement.

Dans ce contexte, qu'est-ce que les pays africains, et en particulier les PMA, peuvent espérer de la CM11 ? Comment devraient-ils s'engager dans les discussions de l'OMC en vue de la conférence et au-delà ? Ce numéro tente d'apporter des éléments réponses possibles à ces questions. Les contributions couvrent différents aspects des pourparlers commerciaux multilatéraux, à travers des perspectives allant du spécifique au systémique, et offrent des points de vue permettant de mieux comprendre les ramifications potentielles des négociations de Buenos Aires pour l'Afrique et les PMA.

Comme toujours, nous sommes heureux de recevoir vos commentaires et suggestions. Écrivez-nous à passerelles@ictsd.ch.

AFRIQUE

Discussion sur les enjeux des négociations de l'OMC pour l'Afrique avec François Xavier Ngarambe, Ambassadeur du Rwanda



François Xavier Ngarambe est Ambassadeur et Représentant permanent de la République du Rwanda auprès de l'Office des Nations unies à Genève, ainsi que coordinateur du groupe africain à l'OMC.

Passerelles a rencontré François Xavier Ngarambe, Ambassadeur et Représentant permanent de la République du Rwanda auprès de l'Office des Nations unies à Genève, pour discuter de la prochaine conférence ministérielle de l'OMC. Il est actuellement coordinateur du groupe africain à l'OMC.

Il y a presque deux ans, l'OMC organisait sa première conférence ministérielle en Afrique, marquée par l'adoption d'une série de décisions sur l'agriculture, le coton et les questions relatives aux PMA. Quelle est, à votre avis, l'importance économique de ce « paquet de Nairobi » ? Et quelle est votre évaluation du travail effectué depuis lors au niveau de l'OMC ?

[François Xavier Ngarambe] Il est encore trop tôt pour évaluer l'importance économique des décisions de Nairobi. On peut considérer que certaines d'entre elles vont dans le bon sens, tandis que d'autres représentent un important pas en arrière.

L'un des éléments positifs du « paquet » de Nairobi est la décision de supprimer les subventions à l'exportation dans l'agriculture. Comme vous le savez, pendant de nombreuses décennies, les pays riches ont distribué des subventions à l'exportation sur un large éventail de produits agricoles, qui ont fini par être déversés sur les marchés internationaux, faisant ainsi baisser leur prix au niveau mondial. Ces importations subventionnées bon marché ont eu un impact négatif sur de nombreux produits de base en Afrique, entraînant la faillite de nombreux agriculteurs, la perte d'emplois ruraux et une réduction de la production intérieure. La décision prise à Nairobi d'éliminer les subventions à l'exportation est donc une bonne décision de principe. Mais dans les faits, il existe très peu de pays qui distribuent encore des subventions à l'exportation. Néanmoins, cette décision sera certainement utile à l'avenir pour empêcher la résurgence de telles politiques. C'est la raison pour laquelle il est important de faire de cette décision ministérielle un instrument ayant force obligatoire qui soit soumis au processus de règlement des différends.

Les autres décisions de Nairobi se rapportant, par exemple, à la mise en œuvre de la dérogation sur les services ou aux règles d'origine préférentielles n'ont pas de retombées économiques immédiates pour les pays les moins avancés (PMA) en raison des difficultés structurelles de ces pays et des contraintes de capacité qui pèsent sur l'offre. Sur le coton, la décision relative à l'accès aux marchés pour certains produits issus du coton a été considérée comme une avancée. Il reste toutefois nécessaire de réaliser une analyse de l'accès aux marchés reposant sur des données commerciales fiables pour pouvoir procéder à une évaluation en bonne et due forme.

L'aspect négatif du paquet de Nairobi est le rejet des mandats de Doha, tel que formulé dans le paragraphe 30 de la Déclaration de Nairobi : « Nous reconnaissons que de nombreux Membres réaffirment le Programme de Doha pour le développement [...] D'autres membres ne réaffirment pas les mandats de Doha... ».

Ce désaccord constitue un revers majeur dans la poursuite de résultats axés sur le développement lancée en 2001 dans le cadre du Cycle de développement de Doha. Ce cycle avait suscité de nombreux espoirs en promettant de générer davantage de bénéfices économiques pour les pays en développement et les PMA, mais les pays développés n'ont pas répondu à ces attentes, jusqu'à cette décision brutale de nier les mandats de Doha.

De plus, le paragraphe 34 de cette même déclaration introduit de nouvelles questions qui restent controversées : « Nous sommes d'accord pour dire que nos représentants devraient accorder la priorité aux travaux qui n'ont pas encore abouti à des résultats, mais certains souhaitent identifier et examiner d'autres questions à négocier; d'autres pas. Toute décision de lancer des négociations au niveau multilatéral sur ces questions devrait être convenue par la totalité des Membres. »

Tout le processus post-Nairobi est marqué par cette énorme divergence. Les pays développés se sont efforcés de mettre en avant de nouvelles questions pour lesquelles il n'existe pas de mandat (commerce électronique, facilitation de l'investissement, micro-, petites et moyennes entreprises (MPME)), tout en étant réticents à s'impliquer sur les questions faisant depuis longtemps l'objet d'un mandat.

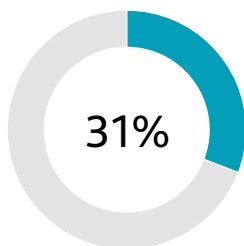
La Onzième conférence ministérielle de l'OMC (CM11), qui se déroulera en décembre à Buenos Aires, approche à grands pas. Quelles sont les priorités du groupe africain pour cette conférence ? En quoi consisterait un résultat satisfaisant pour le continent ?

[FXN] Les priorités du groupe africain sont dûment expliquées dans la Déclaration des ministres du commerce de l'Union africaine et exprimées dans le cadre de toutes les réunions du Conseil général de l'OMC et des autres organes concernés de l'organisation. La liste de nos priorités est la suivante : (a) suppression des subventions à l'agriculture qui ont des effets préjudiciables, (b) résultat ambitieux sur le coton, (c) solution permanente pour les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, (d) mesure de sauvegarde spéciale (MSS) en tant qu'instrument politique permettant de protéger les agriculteurs africains des importations bon marché et des augmentations soudaines des importations, (e) résultat ambitieux sur les subventions à la pêche, et enfin (f) un résultat sur des dispositions de traitement spécial et différencié créant un environnement international propice à l'industrialisation de l'Afrique. L'obtention de résultats sur ces questions créerait un environnement international plus favorable à l'augmentation de la productivité, à l'établissement de liens entre secteurs et au développement durable en Afrique.

Ce que nous demandons, c'est un assouplissement des règles de façon à créer un système commercial multilatéral plus juste et équitable, avec des règles adaptées aux besoins de nos économies.

Le groupe africain – avec le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et le groupe des PMA – a soumis une proposition de négociation sur le thème du traitement spécial et différencié (TSD) qui porte sur le besoin d'espace politique pour l'industrialisation. En quoi les dispositions proposées peuvent-elles soutenir le développement de l'Afrique ? Et quel serait le principal obstacle à la conclusion d'un résultat significatif en matière de TSD ?

[FXN] Les dispositions de TSD proposées par le Groupe des 90 pays en développement visent à assouplir les règles actuelles de l'OMC, qui sont strictes, pour créer un environnement international plus propice à l'industrialisation. Après plusieurs décennies de négation, notamment suite au Consensus de Washington, la politique industrielle est à nouveau à l'ordre du jour des économistes du développement et des dirigeants politique nationaux ; cela se reflète notamment dans nos programmes de développement régionaux et nationaux. En particulier, l'Objectif de développement durable (ODD) 9 constitue un engagement de « bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation ». Au niveau continental, les grands objectifs du programme « Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons », qui reflète une vision du développement de l'Afrique propre au continent, mettent l'accent sur l'industrialisation, la transformation structurelle et la diversification économique. Malheureusement, les accords de l'OMC n'encouragent pas l'industrialisation des économies africaines.



Selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, la proportion de stocks de poissons marins exploités à un niveau non durable est passée de 10 pourcent en 1974 à 31,4 pourcent en 2013.

Par exemple, l'article 18 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce concernant la protection des industries naissantes (avec des dispositions non-opérationnelles), l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (qui interdit les exigences de contenu local) ou l'Accord sur les subventions – pour n'en citer que quelques un – limitent l'usage de ces politiques industrielles. L'histoire montre qu'aux débuts de leur industrialisation, les pays riches ont recouru à un large éventail de politiques industrielles, comprenant par exemple (a) des subventions à leurs industries, (b) la protection des industries naissantes, (c) des exigences de contenu local et (d) des transferts de technologie. Certaines de ces mesures ont même été réintroduites par un certain nombre de pays développés après la crise financière de 2008. Par conséquent, ce que nous demandons, c'est un assouplissement des règles de façon à créer un système commercial multilatéral plus juste et équitable, avec des règles adaptées aux besoins de nos économies, au lieu des règles existantes qui interdisent les instruments de politique qui ont permis aux autres de se développer. Pour information, nous n'avons soumis que 10 propositions sur les 148 identifiées sur le sujet du traitement spécial et différencié. Il n'y a aucune raison de penser qu'elles ne soient pas acceptables. Notre participation et notre partenariat dans le cadre du système commercial multilatéral sont guidées par les dividendes que nous pouvons en tirer en matière de développement – c'est la « raison d'être » de notre participation à l'OMC.

Depuis le lancement du Cycle de Doha en 2001, l'agriculture est largement considérée comme l'une des pierres angulaires de la « dimension du développement » dans le pourparlers de l'OMC, mais la tâche reste inachevée. Quel est votre point de vue sur la situation actuelle des négociations sur l'agriculture ?

[FXN] En effet, l'agriculture a été, et reste pour nous, la pierre angulaire de la dimension du développement dans les négociations de l'OMC. L'agriculture joue un rôle essentiel dans l'économie africaine en matière d'emploi, de produit national brut, de développement rural, de sécurité alimentaire et de subsistance de la population. L'Accord sur l'agriculture adopté pendant le Cycle d'Uruguay (1986–1994) représente l'un des accords les plus déséquilibrés et les plus inéquitables du commerce international. Avec une énorme Mesure globale du soutien (MGS) et aucune disposition limitant les subventions propres à certains produits, cet accord de l'OMC a créé un environnement dans lequel les subventions sont susceptibles de faire baisser les cours mondiaux des produits agricoles et permettent aux pays qui en distribuent beaucoup d'écouler facilement leurs produits subventionnés bon marché sur les marchés des autres pays. L'article 20 de l'Article sur l'agriculture prévoit des négociations en vue de parvenir à un système commercial équitable et fondé sur le marché dans le domaine de l'agriculture, mais cet objectif de longue date n'est pas encore atteint.

En l'état actuel des choses, il n'y a aucun signe indiquant que les négociations pourraient aboutir à un résultat significatif. La position de l'Afrique dans les négociations sur l'agriculture vise à éliminer toutes les subventions qui ont des effets de distorsion des échanges, en ciblant notamment la MGS, à obtenir des disciplines claires sur le subventionnement par produit pour éviter la concentration des subventions sur certains produits, et à régler également la question du soutien de catégorie verte afin d'éviter les transferts entre catégories. De nombreux pays en développement, comme les pays ACP, la Chine ou l'Inde, soutiennent également cette approche. Les autres propositions, comme celles de l'Union européenne, du Brésil et d'autres, ou celle de certains membres du groupe Cairns, n'apportent pas de solution aux déséquilibres historiques hérités de l'accord du Cycle d'Uruguay et ne peuvent pas conduire à un système commercial agricole fondé sur le marché. Pour résumer, il n'est pas encore sûr que nous parviendrons à un résultat sur cet important pilier, mais nous continuerons de nous impliquer de manière constructive et régulière compte tenu de son importance pour nos objectifs de développement présents et futurs.

Les subventions à la pêche sont considérées comme le domaine dans lequel les membres de l'OMC ont le plus de chances de convenir d'un résultat concret à Buenos Aires. Quel est l'enjeu de ces négociations pour l'Afrique ?

[FXN] Nous soutenons pleinement une décision ministérielle visant à interdire certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, ainsi qu'à éliminer les subventions qui contribuent à la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) conformément à la cible 14.6 des ODD. Il est largement reconnu que le secteur de la pêche contribue de manière significative à la croissance économique et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle de nombreux pays africains. Il est donc important de s'attaquer à toutes les politiques qui entraînent un épuisement des ressources marines, ainsi qu'à celles qui ont des effets de distorsion du marché, qui font baisser les prix du marché et qui poussent les pêcheurs africains à abandonner leur activité. Les rapports disponibles sont en effet inquiétants. On estime qu'à ce jour, 58 pourcent des stocks marins sont exploités à leur niveau maximal, sans marge de croissance, tandis que la part des stocks surexploités est passée de 10 pourcent dans les années 70 à plus de 31 pourcent ces dernières années. Le niveau considérable des subventions est l'un des principaux facteurs contribuant à la surpêche et à la surcapacité et les subventions les plus préjudiciables sont accordées à la pêche industrielle à grande échelle. Un résultat ambitieux qui réponde à ces problèmes, tout en ménageant l'espace politique de l'Afrique pour développer ce secteur, serait important. Malheureusement, la situation actuelle ne laisse pas nécessairement présager un résultat significatif, et semble plutôt indiquer que certains membres de l'OMC pourraient seulement accepter de s'attaquer aux subventions à la pêche INN, mais avec un programme de travail pour poursuivre les négociations sur les questions restantes.

Au niveau national comme au niveau international, un changement de paradigme est nécessaire pour soutenir la transformation structurelle au moyen d'un développement industriel durable et inclusif.

Certains membres de l'OMC ont exprimé leur souhait d'aborder des questions dites « nouvelles » au niveau de l'OMC, comprenant notamment le commerce électronique et la facilitation de l'investissement, que ce soit à titre exploratoire ou en vue de négocier de nouvelles disciplines. Quelle est l'approche du groupe africain sur ces questions et pourquoi ?

[FXN] Comme déjà indiqué, pour les nouvelles questions, telles que le commerce électronique, la facilitation de l'investissement ou les MPME, il n'y a pas de mandat de négociation de nouvelles règles. Surtout, nous avons réalisé que les règles proposées sont plus ou moins similaires à celles négociées dans le cadre du Partenariat transpacifique et limiteraient les possibilités de rattrapage pour les pays ayant des capacités technologiques limitées. En matière de commerce électronique, par exemple, certains membres ont proposé des règles imposant la libre circulation des données, la limitation ou la suppression des obligations de localisation des données ou la protection du code source, pour n'en citer que quelques-unes. Ces règles auraient un impact négatif sur les avantages traditionnels de l'investissement (établissement des investisseurs, développement des compétences, salaires, recettes fiscales et transferts de technologie). C'est la raison pour laquelle le groupe africain a demandé à ce que les discussions se poursuivent à titre exploratoire pour échanger des expériences, notamment sur les politiques industrielles numériques utilisées par d'autres pays pour développer leur économie numérique, au lieu de se précipiter pour adopter des règles prématurées qui entraveraient tout rattrapage technologique. En matière de facilitation de l'investissement, nous estimons que les propositions actuelles visant l'établissement de règles qui auraient force obligatoire dans ce domaine compromettraient le droit des membres à réglementer pour des objectifs nationaux légitimes. Nous pensons que seuls les États d'accueil sont en position de décider de la manière dont les normes de facilitation de l'investissement devraient s'appliquer

sur leur territoire, sur la base de leurs propres objectifs spécifiques de développement. Le Rwanda offre un bon exemple en matière de réformes de facilitation de l'investissement et d'amélioration de l'environnement des affaires. Le pays n'a pas attendu que des règles multilatérales ayant force obligatoire soient conclues pour faire des réformes. Le partage d'expérience au niveau national et multilatéral, dans le cadre par exemple de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, pourrait donc suffire.

Dans le domaine des services, certaines délégations ont déjà soumis des propositions sur la réglementation intérieure. Pouvez-vous présenter brièvement la position de votre groupe dans ce domaine ?

[FXN] Les propositions déposées sur la question de la réglementation intérieure des services comportent des aspects problématiques, qui pourraient considérablement entraver la capacité des pays africains à réglementer en limitant leur pouvoir de définition des politiques publiques. En ce qui concerne, par exemple, le processus d'élaboration des règles, il est proposé que lorsqu'un membre souhaite élaborer une « mesure » (définie comme « toute loi, réglementation, règle, procédure, décision, action administrative ou autre action de cette nature »), le membre en question doit s'assurer que cette mesure soit fondée sur des critères objectifs et transparents, ne soit pas plus contraignante que nécessaire, soit appliquée au moyen de procédures raisonnables et impartiales et qu'il ait accordé à tous les États étrangers et toutes les entreprises intéressés un accès sans restriction aux processus de définition de la politique et tenu compte de leurs opinions. Je pense que nous suivons tous cette procédure d'une manière ou d'une autre. Mais une règle obligatoire de cette nature ouvrirait certainement la porte à des pressions supplémentaires de la part des entreprises multinationales sur nos processus réglementaires nationaux et compromettrait le droit de réglementer de nos gouvernements.

Par rapport à cette année, il semble que les négociations de l'OMC en prévision des deux dernières conférences ministérielles de Bali et Nairobi mettaient plus l'accent sur le développement, et notamment sur les questions propres aux PMA. Quelle en est l'explication selon vous ?

[FXN] Depuis la conférence ministérielle de Nairobi, nous avons remarqué une tendance constante à laisser de côté les résultats axés sur le développement, tout en essayant d'imposer de nouveaux sujets tels que la facilitation de l'investissement ou les MPME en les faisant passer pour des questions d'une importance cruciale pour les pays en développement. Nous pensons que le véritable effet de ces nouvelles questions serait d'accélérer, comme le souhaitent leurs promoteurs, la mise en place de nouvelles règles intrusives susceptibles d'entraver le droit de réglementer de nos gouvernements et de s'opposer à notre programme de développement. Ceux qui continuent de freiner les résultats axés sur le développement vont à l'encontre de la définition même du système commercial multilatéral inclusif que nous avons tous convenu de bâtir.

Dans une optique à plus long terme, au-delà de Buenos Aires, comment à votre avis les règles de l'OMC et le système commercial multilatéral peuvent-ils contribuer au mieux au développement durable et à la transformation structurelle de l'Afrique ?

[FXN] Au niveau national comme au niveau international, un changement de paradigme est nécessaire pour soutenir la transformation structurelle au moyen d'un développement industriel durable et inclusif. Les règles multilatérales devraient appuyer cette démarche. Dans l'agriculture, et notamment le coton, il est urgent que les pays riches mettent fin à l'ensemble des mesures de soutien qui ont des effets de distorsion des échanges et qu'ils accordent des dispositions de traitement spécial et différencié, MSS comprise, aux pays en développement. Les autres règles et accords existants de l'OMC devraient être révisés pour répondre au besoin d'industrialisation des pays moins avancés sur le plan technologique. Les efforts nationaux visant à développer les capacités de l'offre en Afrique seront systématiquement contrecarrés, voire anéantis, si les corrections que nous évoquons ne sont pas effectivement apportées au système commercial multilatéral.

PAYS LES MOINS AVANCÉS

Les perspectives des PMA à Buenos Aires et au-delà

Christophe Bellmann

Les pays les moins avancés se heurtent à d'importantes difficultés pour préserver l'intégrité du système commercial multilatéral et faire reconnaître leurs besoins de développement au moment où certains acteurs clés semblent se désengager de l'OMC. Quels sont les enjeux de Buenos Aires et au-delà pour ces pays ?

Les pays les moins avancés (PMA) partagent un certain nombre d'handicaps structurels bien connus, dont notamment un faible niveau de revenus, une importante vulnérabilité économique et un capital humain limité. Malgré leur forte dépendance à l'égard du commerce international, ces handicaps limitent considérablement leur capacité à participer à l'économie mondiale et tendent à les confiner dans un rôle de « preneurs d'accords » dans les négociations internationales. En effet, la taille limitée de leurs économies et la part marginale de leurs exportations au niveau mondial limitent leur influence dans les pourparlers commerciaux, et par conséquent leur influence sur les résultats finaux, même si l'OMC compte un nombre significatif de PMA dans ses rangs. Cependant, malgré leur poids limité dans le système, les PMA ont peu d'alternatives pour promouvoir leur intégration commerciale. Ils ont donc tout intérêt à défendre un système multilatéral opérationnel fondé sur des règles pour assurer la gouvernance des interdépendances économiques, sous réserve que leurs préoccupations soient effectivement prises en compte. Partant de ce principe, les PMA ont traditionnellement utilisé différentes approches pour défendre leurs intérêts de développement dans le cadre des négociations de l'OMC.

S'impliquer de façon groupée

En premier lieu, les PMA se sont organisés en groupe et ont activement participé aux différents organes de négociation en formulant des intérêts offensifs dans les domaines dans lesquels des concessions étaient souhaitées et en recherchant des exceptions dans ceux où leurs intérêts étaient plutôt d'ordre défensif. Cette approche les a naturellement conduits à forger des alliances et à identifier les domaines dans lesquels il était possible de surmonter les différences entre les grands acteurs. C'est en grande partie la manière dont le groupe s'est impliqué jusqu'à présent dans la plupart des questions du Cycle de Doha. L'avantage de cette approche est qu'elle garantit la représentation du groupe dans les configurations de négociation plus restreintes, ainsi que la prise en compte de ses intérêts. Mais faute de disposer d'un levier économique significatif, les préoccupations des PMA ont tendance à n'être que partiellement reflétées dans le résultat final. Cette approche suppose également que les autres membres aient la volonté de s'impliquer de façon constructive dans les négociations en question, faute de quoi le groupe court le risque de négocier avec lui-même.

Identifier les questions propres aux PMA

La seconde stratégie consiste à identifier les questions propres aux PMA pour y apporter des solutions spécifiques. Cette approche a été adoptée notamment lors des conférences ministérielles de Bali et de Nairobi dans les discussions sur un possible paquet en faveur des PMA, portant sur l'accès en franchise de droits et sans contingent, les règles d'origine, le coton ou la dérogation sur les services. Dans d'autres cas, les PMA ont manifesté des préoccupations spécifiques concernant les incitations au transfert de technologies en vertu de l'article 66.2 de l'accord sur les ADPIC ou l'accession des PMA à l'OMC. Cette approche repose en grande partie sur l'idée que les handicaps particuliers auxquels se heurtent les PMA nécessitent des solutions spécifiques. Elle table également sur le fait que les grands acteurs seront plus enclins à faire des concessions si celles-ci se limitent

aux PMA, plutôt qu'à l'ensemble des membres de l'OMC ou à des catégories plus larges de pays en développement. Là encore, l'inconvénient tient au fait que cette approche repose essentiellement sur la bonne volonté des autres membres de l'OMC. C'est probablement ce qui explique les avancées graduelles limitées enregistrées jusqu'à présent dans des domaines tels que l'accès en franchise de droits et sans contingent. Dans d'autres cas, il n'est pas forcément possible de concevoir des solutions spécifiques pour les PMA, comme en atteste le cas du coton.

Exploiter l'effet de nombre

Une troisième approche consiste à exploiter l'effet de nombre, en faisant le lien par exemple entre différents domaines de négociation pour subordonner les progrès dans l'un à l'obtention de concessions dans un autre. À l'heure actuelle, 36 membres de l'OMC et 7 pays observateurs font partie de la catégorie des PMA. Cela représente un pourcentage significatif du nombre total de membres, et devrait permettre au groupe des PMA (tout au moins en théorie) de bloquer les négociations sur des sujets existants ou futurs et de faire pression sur les autres membres. L'inconvénient ici est le risque de compromettre la pertinence du système commercial multilatéral et de pousser les acteurs plus importants à se désengager ou à rechercher des voies alternatives, telles que les approches plurilatérales ou les accords commerciaux régionaux.

Vers Buenos Aires

À l'approche de la Onzième conférence ministérielle de l'OMC (CM11) à Buenos Aires, il est très difficile d'évaluer dans quelle mesure l'une ou l'autre des approches présentées ci-dessus pourrait mener à des résultats significatifs, tout au moins dans les circonstances politiques actuelles. Si l'approche consistant à forger un paquet propre aux PMA a pu fonctionner par le passé, elle semble avoir atteint ses limites après Bali et Nairobi, les membres ayant largement épuisé les possibilités d'avancées graduelles dans des domaines tels que le coton, les règles d'origine ou l'accès en franchise de droits et sans contingent. Bien que des progrès restent nécessaires dans la plupart de ces domaines, ceux-ci ne requièrent pas nécessairement une action collective au niveau de l'OMC et pourraient être mis en œuvre de manière unilatérale, comme en témoigne le cas des préférences commerciales au titre de la dérogation concernant les services. Dans d'autres domaines, comme celui des subventions au coton, la plupart des résultats à portée de main ont déjà été obtenus, et le passage à l'étape suivante suppose de mettre en place d'importantes réformes internes qui risquent d'être difficiles à envisager dans le cadre de décisions autonomes.

Au-delà des préoccupations propres aux PMA, les perspectives ne semblent pas plus réjouissantes sur d'autres aspects des négociations, à l'exception peut-être des subventions à la pêche. En matière de soutien interne à l'agriculture et de stocks publics, malgré un nombre important de soumissions (y compris de la part des PMA) proposant de nouvelles approches de réduction des subventions, les positions restent très éloignées, notamment entre les États-Unis, les autres grands pays fournisseurs de subventions et les principales économies émergentes (pour plus d'informations sur ce sujet, voir l'article de J. Hepburn dans ce numéro). Les tensions se sont encore aggravées après que les États-Unis aient engagé une procédure de règlement des différends à l'encontre du soutien interne au riz et au blé de la Chine, ce qui amoindrit encore les perspectives de résultat négocié dans ce domaine. En ce qui concerne le traitement spécial et différencié (TSD), un autre domaine de résultat potentiel mis en avant par certains en vue de la CM11, une proposition déjà diluée du groupe G90 se concentrant sur 10 domaines de réformes – sur les 20 discutés avant Nairobi – a déjà été rejetée catégoriquement par la plupart des pays de l'OCDE, en raison notamment du fait que ces propositions ne font pas de distinction entre les différents pays en développement.

Dans ces conditions, on peut concevoir que les PMA essaient de faire pression sur les autres membres de l'OMC en établissant des liens entre les différents sujets de négociation. Plusieurs membres ont manifesté leur intérêt à l'égard du commerce digital. D'autres ont mis en avant les réglementations internes comme domaine possible de résultat à la CM11. L'Inde milite pour la facilitation des services. Le Brésil a proposé de se concentrer

sur la facilitation des investissements. Les PMA pourraient subordonner leur engagement dans ces domaines à l'obtention de résultats significatifs sur leurs priorités traditionnelles. Toutefois, cette approche n'a des chances de réussir que si les acteurs principaux ont suffisamment envie d'aboutir à un résultat dans ces domaines pour envisager d'éventuelles concessions en faveur des PMA. En pratique, cela reste douteux, comme en témoigne la réticence de certains grands membres de l'OMC à entreprendre des réformes internes potentiellement douloureuses. Le nouvel état d'esprit qui règne à Washington depuis l'arrivée de l'administration Trump a conduit les États-Unis à se désengager sur plusieurs fronts, sur fond de critiques répétées à l'encontre de la coopération commerciale multilatérale et de l'OMC en tant qu'institution. S'exprimant à propos de la CM11, les États-Unis ont déjà clairement affirmé qu'ils ne prévoyaient pas de résultat négocié majeur, soulevant la question fondamentale de ce qui pourrait raisonnablement être obtenu dans un tel contexte.

Perspectives d'avenir

Face à cette réalité, les PMA ont plusieurs options combinables. Si le sentiment général est que les grands acteurs n'ont pas la volonté de s'engager, une approche logique pour les PMA pourrait simplement consister à réaffirmer leurs positions maximalistes dans les domaines dans lesquels ils ont un intérêt particulier (agriculture, coton, TSD) et à bloquer les progrès sur les questions pour lesquelles ils ne sont pas demandeurs (services, facilitation des investissements). Cela serait la meilleure garantie que rien ne se passe à Buenos Aires, mais au moins, les PMA seraient sûrs de ne rien abandonner. Cela leur permettrait également de préserver tout leur pouvoir de négociation, si les membres de l'OMC décidaient un jour de reprendre le dialogue après Buenos Aires. En d'autres termes, au vu des incertitudes politiques actuelles, concernant notamment les États-Unis, certaines délégations pourraient décider de se désengager en attendant des conditions plus favorables. L'inconvénient de cette approche est qu'elle risque fort de saper encore plus le système commercial multilatéral dont dépendent beaucoup de PMA. Elle ne fait rien pour répondre aux préoccupations urgentes de développement et n'apporte aucune garantie quant à la possibilité que les pourparlers reprennent à court terme. Se contenter d'attendre que tout revienne à la normale après une parenthèse de quatre ans reviendrait également à sous-estimer les préoccupations beaucoup plus profondes des États-Unis à l'encontre de l'OMC.

Une autre approche possible consiste à maintenir l'engagement des PMA, à récolter ce qui peut l'être raisonnablement, à réaffirmer l'importance du système commercial multilatéral et de la coopération internationale, et à préparer une feuille de route potentielle pour les négociations de l'après-Buenos Aires. Même s'il est vraisemblable qu'il ne passera pas grand chose en matière d'agriculture ou de TSD, il existe toutefois une dynamique positive autour des subventions à la pêche et une réelle possibilité de parvenir à un accord significatif sur un sujet de grande importance pour les PMA en termes de commerce, de sécurité alimentaire et de subsistance (pour plus d'informations sur ce sujet, voir l'article de A. Tipping dans ce numéro). Un tel accord représenterait également une contribution importante à la réalisation de l'Objectif de développement durable 14. Les PMA ont de plus tout intérêt à ce que les grands acteurs de l'OMC restent engagés dans un cadre qui tienne pleinement compte de leurs préoccupations. Pour y parvenir, les PMA devront apporter leur contribution à une discussion de haut niveau sur les mérites de la coopération internationale et le rôle de l'OMC. Enfin, ces pays ne peuvent pas se permettre de ne pas participer à la redéfinition des règles d'engagement des futures négociations. Ils devraient donc contribuer activement à l'élaboration d'une feuille de route précise pour l'après-Buenos Aires, faisant la part belle à leurs priorités. Dans ces débats, les PMA feront bien entendu l'objet de pressions accrues pour intégrer d'« autres questions », telles que le commerce digital ou l'investissement. Il leur faudra peut-être accepter d'examiner certaines de ces questions, à condition qu'une importance égale soit accordée à leurs priorités, ne serait-ce que parce que les disciplines dans ces domaines sont de plus en plus souvent élaborées en dehors de l'OMC, sans représentation des PMA.



Christophe Bellmann
Chercheur associé, ICTSD

AFRIQUE

Donner à l'Afrique l'espace de décision nécessaire à sa transformation structurelle

Carlos Lopes

L'OMC a peut-être fêté son 20ème anniversaire en 2015 avec un « paquet de Nairobi » aux couleurs de l'Afrique, mais le continent bénéficie-t-il réellement des négociations commerciales actuelles ?

Ces dernières années, le débat politique en Afrique s'est beaucoup concentré sur la combinaison précise des politiques nécessaires à la transformation structurelle du continent. Nombreux sont ceux qui affirment que l'industrialisation doit être au cœur de ce processus, tandis que d'autres nuancent cette ambition en évoquant les nuages menaçants qui s'amoncellent sur l'avenir des activités manufacturières et le retard pris par le continent pour s'engager dans cette voie.

Au-delà des discussions conceptuelles, les réalités politiques du continent pourraient plutôt l'amener à devoir choisir entre un comportement de recherche de rentes ou une intervention stratégique plus ambitieuse de la part des États. On pourrait imaginer que dans un monde post-consensus de Washington, le rôle de l'État dans la mise en place des conditions nécessaires à la transformation structurelle est incontesté. Rien n'est plus faux.

Les économies africaines sont peut-être en train d'émerger et d'afficher davantage d'ambitions, mais les dernières années ont mis en lumière la nature et les limites de leur modèle de croissance, comme on l'observe depuis le début du siècle. Grâce à la réduction de leur endettement, à une meilleure gestion macro-économique, ainsi qu'à l'augmentation de la demande de matières premières et du prix de celles-ci, les quinze dernières années ont indéniablement positionné le débat au-delà des politiques restrictives. Plus que tout autre facteur, ce sont les changements démographiques, et la croissance de la demande interne qu'ils entraînent, qui ont été le principal moteur de la croissance. Mais la dépendance à l'égard des matières premières continue de façonner les politiques fiscales, les perceptions en matière d'investissement et les négociations commerciales.

Les régimes préférentiels n'ont pas encouragé l'industrialisation

Il est vrai que l'Afrique produit déjà l'équivalent de 500 milliards US\$ de biens manufacturés par année. Le continent n'est pas un désert en train de rêver d'une révolution industrielle comme celle de Manchester au XIXème siècle. Ce qui manque, c'est une accélération de la transformation industrielle qui ne sera viable qu'avec des politiques solides. Des politiques qui devraient protéger les industries naissantes de l'Afrique dans un contexte qui n'a fait que se détériorer depuis la révolution industrielle. Toutes les autres régions du monde ont bénéficié pour leur industrialisation de conditions qui n'existent plus.

Pour beaucoup à l'OMC, il est entendu qu'un système de préférences remédiera au retard de l'Afrique. Les faits prouvent le contraire. Les régimes préférentiels n'ont pas favorisé l'industrialisation pour plusieurs raisons. Ils ont tendance à formater les relations commerciales sur les schémas défavorables actuels, notamment parce que l'Afrique n'a pas su tirer parti de ce qui était offert, en plus de règles d'origines contraignantes, qui imposent des niveaux minima de production locale.

Les préférences commerciales ne permettent pas de construire des chaînes de valeur régionales, une étape fondamentale pour l'intégration à des systèmes internationaux de production particulièrement complexes qui sont dominés par des régimes de propriété intellectuelle biaisés. Le peu d'attention accordée aux liens en amont ou en aval, à l'augmentation de la productivité des travailleurs, à la mise à niveau des compétences ou

au développement de réseaux d'infrastructure fiables figurent parmi les exemples les plus parlants des raisons pour lesquelles les préférences ont peu de chances à elles seules de produire des résultats. Plus vite les pays africains profitent des opportunités limitées qui leur sont offertes, plus leur processus d'industrialisation a des chances de s'accélérer à brève échéance.

Stimuler le commerce intra-africain

Les africains parlent depuis longtemps de l'intégration régionale, sans résultats concluants¹. Les efforts actuels de création d'une Zone de libre-échange continentale (ZLEC) pourraient changer la donne. La ZLEC donnerait naissance au marché unique réunissant le plus grand nombre de pays membres dans le monde, au sein de la région qui connaît la plus forte croissance, que ce soit en termes de population ou de consommation. Si elle intègre des réformes ambitieuses, un développement synchronisé des infrastructures, dans le domaine notamment des transports et de l'énergie, et une facilitation des échanges favorisant le commerce transfrontalier, la ZLEC pourrait facilement compenser la baisse prévisible des recettes douanières de chaque pays résultant de cette libéralisation.

Sachant que la demande africaine de produits alimentaires transformés, de produits manufacturés de faible valeur et de produits de consommation courante moins complexes est en train d'exploser, il existe un important potentiel d'augmentation de la production industrielle pour répondre à ces besoins. La route vers une production industrielle plus sophistiquée à forte intensité de connaissances sera peut-être longue, mais ce qui est nécessaire aujourd'hui est à portée de main.

La saga du Cycle de Doha et l'appel de certains membres de l'OMC à ce qu'il soit repensé sont l'illustration parfaite du peu de résultats que l'organisation a produits par rapport à sa promesse d'aborder le commerce en tant que moyen de développement.

Le principal obstacle à ce développement industriel pourrait bien être le carcan dans lequel l'Afrique se trouve enfermée lorsqu'elle négocie des accords commerciaux. La ZLEC ne cesse de passer après une multitude d'accords bilatéraux et multilatéraux qu'on cherche à imposer à l'Afrique, comme par exemple les Accords de partenariat économique (APE) promus par l'UE. Ces accords fragmentent l'Afrique, en la divisant en de multiples parcelles bénéficiant de conditions et de préférences différentes qui compromettent l'harmonisation continentale nécessaire au développement du commerce intra-africain. L'ordre de priorité des principaux intérêts de l'Afrique est constamment perturbé par ces interférences.

L'Afrique doit prendre conscience des structures de protection asymétriques qui influencent les positions adoptées par ses partenaires commerciaux. Le déséquilibre des avantages commerciaux est ignoré à cause de pressions permanentes, ou de tentations trompeuses. Les compensations financières peuvent, par exemple, sembler attrayantes à court terme, mais elles peuvent en réalité être bien plus néfastes qu'elles n'y paraissent.

Le rôle de l'OMC

La saga du Cycle de Doha et l'appel de certains membres de l'OMC à ce qu'il soit repensé sont l'illustration parfaite du peu de résultats que l'OMC a produits par rapport à sa promesse d'aborder le commerce en tant que moyen de développement, plutôt que comme une fin en soi – une absence de résultats souvent camouflée par des prévisions spectaculaires, mais non vérifiées, des avantages générés par la libéralisation du commerce.

Le fait d'adhérer à l'OMC restreint automatiquement l'espace de décision des pays membres, bien que les pays les moins avancés disposent d'une marge de manœuvre. Il est vrai que les propositions en matière d'accès aux marchés agricoles et non agricoles n'imposent pas de réductions à ces derniers dans un avenir proche. La situation est en revanche complètement différente pour les pays africains se situant dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire. L'impact des règles actuelles de l'OMC sur les mesures d'investissement liées au commerce et sur les droits de la propriété intellectuelle est également incertain.

Lorsque les APE entrent en ligne de compte, les contraintes augmentent. Bien que les règles de l'OMC n'interdisent pas les taxes à l'importation, les APE les surveilleront et les limiteront. Toute concession accordée par des pays africains à d'autres grands partenaires commerciaux s'appliquerait automatiquement à l'UE, réduisant ainsi la liberté autorisée par les règles de l'OMC. Un exemple typique de ces contraintes politiques est celui des contrats couramment négociés par les pays africains avec des pays comme la Chine et l'Inde pour la fourniture de ressources naturelles en échange d'un ensemble de mesures favorables en matière d'aide et d'investissement. Ce type d'accord ne sera plus traité de la même manière après la mise en œuvre des APE. L'UE sera en droit de réclamer le même traitement en échange de vagues promesses (non contraignantes) d'assistance.

Jusqu'à présent, beaucoup de membres de l'OMC ont soutenu la ZLEC du bout des lèvres, sans manifester leur volonté de créer les conditions qui protégeraient l'espace de décision de l'Afrique, lequel lui est indispensable pour poursuivre une industrialisation vigoureuse. Alors qu'il ne lui reste plus que quelques semaines avant l'échéance fixée pour la conclusion de l'accord sur la ZLEC, l'Union africaine n'a plus beaucoup de temps. Ceux qui appellent de leur vœux une performance plus solide de l'Afrique feraient bien de se dépêcher. Les africains en premier lieu, afin de protéger ce qui reste de leur espace de décision dans les négociations commerciales.

① Lopes, Carlos, « Inching toward Integration », FMI, Finance & Development 53, no 2 (juin 2016)



Carlos Lopes

Professeur à l'École Supérieure de Politiques et Pratiques du Développement de l'Université du Cap et chargé de recherches à l'École Oxford Martin de l'Université d'Oxford.

PÊCHE

S'attaquer aux subventions à la pêche à l'OMC : ce que les PMA peuvent y gagner

Alice Tipping

Lors de la conférence ministérielle de Buenos Aires, les membres de l'OMC auront l'opportunité de mettre en place des disciplines significatives sur les subventions à la pêche en vue de limiter les effets préjudiciables de ces subventions sur les stocks halieutiques. Quelle est l'importance de cette question pour les PMA ?

La pêche joue un rôle crucial pour la subsistance et la sécurité alimentaire de centaines de millions de personnes dans le monde. Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le poisson représentait en 2013 plus de 20 pourcent des apports protéiques moyens d'origine animale pour plus de 3,1 milliards de personnes dans le monde. Dans certains des pays les moins avancés (PMA) et des petits États insulaires en développement, ce chiffre dépasse souvent 50 pourcent. La production halieutique est également une importante source d'emplois : la pêche de capture et l'aquaculture contribuent à elles deux à la subsistance de 10 à 12 pourcent de la population mondiale, que ce soit par le biais d'activités de récolte ou post-récolte, telles que la transformation ou la distribution.

Rien qu'en Afrique, la FAO estime que 12,3 millions de personnes travaillent directement dans la pêche ou la transformation, avec une grande majorité d'entre elles employées dans la pêche artisanale. En matière de commerce, les exportations des produits de la pêche des pays en développement se sont élevées à 80 milliards US\$ en 2014, toujours selon la FAO, générant pour ces pays davantage de revenus que de nombreuses autres denrées agricoles telles que la viande, le tabac, le riz ou le sucre prises collectivement. Pour certains PMA, les exportations de poisson représentent une part majeure des exportations totales. Entre 2000 et 2013, le poisson a par exemple représenté 25 pourcent des exportations totales du Sénégal, près de 30 pourcent de celles de la Mauritanie, 42 pourcent de celles du Cap-Vert et plus de 50 pourcent de celles de Vanuatu.

L'importance de réglementer les subventions à la pêche au niveau international

La capacité de la pêche de poisson sauvage à continuer de répondre aux besoins d'une population mondiale en pleine croissance est limitée. La plupart des pêches pour lesquelles la FAO collecte des données sont déjà pleinement exploitées, près de 31 pourcent sont surexploitées, et 10 pourcent seulement d'entre-elles seraient susceptibles de produire des récoltes plus importantes. L'aquaculture est donc vouée à jouer, et joue déjà, un rôle croissant pour combler l'écart avec la demande. Dans ce contexte, les subventions distribuées au secteur de la pêche risquent de saper les efforts de préservation et d'exploitation durable des ressources halieutiques marine. Selon certaines estimations, sur les 35 milliards US\$ de subventions distribuées chaque année au secteur de la pêche, près de 20 milliards US\$ le seraient sous une forme qui encourage le renforcement des capacités de pêche.

Alors que les PMA ne représentent qu'une part marginale du montant total de ces subventions, cette forme de soutien a souvent permis aux grands acteurs de la pêche industrielle d'exploiter des ressources en haute mer au-delà de leurs zones économiques exclusives (ZEE) nationales, mais également à proximité ou à l'intérieur des ZEE de nombreux PMA. En l'absence de régimes efficaces de gestion de la pêche dans les pays pauvres, ces subventions peuvent contribuer à intensifier les activités de pêche et augmenter les prises au-delà des limites d'une exploitation durable et parfois au détriment des communautés locales de pêche artisanale des PMA. Couplée au faible degré d'application des réglementations nationales au sein des PMA, la surcapacité se traduit également par des taux significatifs de pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) (voir encadré 1).

Garantir que la pêche puisse continuer de soutenir le développement durable constitue un objectif clé du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies, qui consacre l'un de ses 17 objectifs de développement durable (ODD 14) à la protection et à l'exploitation durable des océans, des mers et des ressources marines. Avec la cible 14.6 de cet ODD, les États membres des Nations unies se sont engagés à interdire d'ici 2020 certaines formes de subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche et à supprimer celles qui favorisent la pêche INN, reconnaissant explicitement le rôle des négociations de l'OMC dans la réalisation de cet objectif.

Au niveau de l'OMC, le mandat des membres pour ces négociations, formulé dans la Déclaration de Doha et réaffirmé par la déclaration ministérielle de Hong Kong, souligne l'importance du secteur dans les priorités de développement des pays en développement et des PMA. Comme tous les acteurs du système commercial international, les PMA ont indéniablement intérêt à parvenir à un accord constructif sur ce sujet, afin de montrer que le système commercial multilatéral constitue un forum utile en matière de coopération internationale et d'élaboration de règles communes, qu'il contribue au développement durable et à la réduction de la pauvreté, et qu'il est perçu comme tel.

Les PMA pour qui le secteur de la pêche est important et qui se heurtent à des difficultés de gouvernance ont tout à gagner d'un accord multilatéral réduisant les subventions versées aux navires et aux exploitants qui pratiquent la pêche illégale.

Les propositions sur la table

Les propositions soumises dans le cadre des négociations de l'OMC concernent, entre autres, les subventions qui favorisent la pêche INN, les subventions qui encouragent la pêche concernant des stocks déjà surexploités et les subventions qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche. Il s'agit là de préoccupations que le groupe des PMA partage avec l'ensemble des membres de l'OMC, mais qui sont particulièrement importantes pour certains PMA.

Comme illustré dans l'encadré 1, les pertes résultant de la pêche illégale et non déclarée représentent un problème particulièrement grave pour les PMA. On estime, par exemple, que près de 37 pourcent de l'ensemble des prises dans l'Atlantique du Centre-Est (au large de la côte de l'Afrique de l'Ouest) sont illégales et non déclarées. À l'échelon mondial, on estime que les pertes atteignent 10 à 23 milliards US\$, le problème étant particulièrement marqué dans certaines régions. Cette même étude indique également que les prises illégales et non déclarées tendent à être plus élevées dans les zones de mauvaise gouvernance. Ce constat laisse à penser que les PMA pour qui le secteur de la pêche est important et qui se heurtent à des difficultés de gouvernance ont tout à gagner d'un accord multilatéral réduisant les subventions versées aux navires et aux exploitants qui pratiquent la pêche illégale.

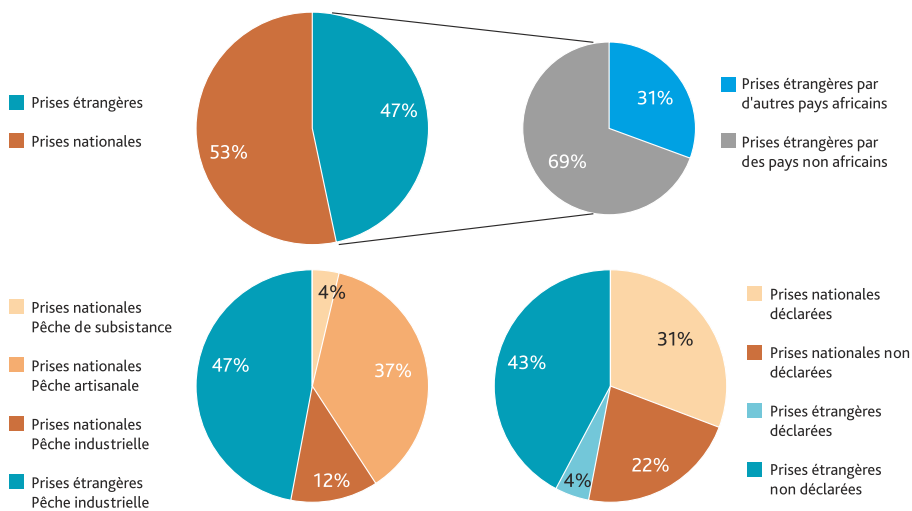
Les membres de l'OMC en général, et les PMA plus particulièrement, pourraient également bénéficier d'un accord multilatéral qui résulterait en une réduction des subventions en faveur des flottes exploitant des stocks halieutiques déjà surexploités, qui ont des effets préjudiciables. Comme évoqué plus haut, le rapport de la FAO « Situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016 » estime qu'en 2014, un peu plus de 31 pourcent des stocks mondiaux de poisson étaient surexploités, ce qui signifie qu'une augmentation de leur production n'est envisageable que si on les laisse d'abord retrouver un niveau viable.

Dans la mesure où elles empêchent les stocks surexploités de retrouver des niveaux leur permettant de produire un rendement optimal viable, les subventions aux activités de pêche peuvent effectivement empêcher ces activités de contribuer autant qu'elles

Encadré 1 : Les difficultés des PMA illustrées par le cas de la CEDEAO

La figure 1 ci-dessous illustre certaines des difficultés auxquelles sont confrontés les pays africains avec le cas de l'Afrique de l'Ouest, et plus spécifiquement, des États côtiers de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Les statistiques présentées ici proviennent du projet « Sea around us » de l'Université de Colombie britannique et associent des données officiellement déclarées et des reconstitutions de chiffres non déclarés dans chaque ZEE, en vue d'estimer les niveaux réels de pêche. Au total, la figure 1 montre qu'en 2014, les navires étrangers représentaient 47 pourcent des prises totales dans les eaux de la CEDEAO. Bien que ce chiffre intègre les prises d'autres pays africains, 69 pourcent des prises étrangères sont le fait de pays pratiquant la pêche en eaux lointaines, comme la Chine, la Russie, la Corée du Sud et plusieurs pays de l'UE (Espagne, France, Allemagne et Grèce). Certains de ces pays distribuent traditionnellement des subventions significatives au secteur de la pêche, qui sont susceptibles d'accroître l'intérêt économique de parcourir de telles distances pour les bateaux de pêche. Alors que les navires étrangers qui pêchent dans les ZEE des pays de la CEDEAO sont tous des bateaux de pêche industrielle à grande échelle, la figure 1 montre que les prises nationales sont largement dominées par la pêche artisanale ou de subsistance. Étant donné que ces flottes se trouvent en concurrence directe pour l'accès aux ressources, les navires étrangers de plus grande taille possèdent indéniablement un avantage. Enfin, les chiffres reconstitués présentés en bas à droite de la figure 1 montrent que la grande majorité des prises étrangères ne sont pas déclarées et pourraient être illégales. Ils montrent plus spécifiquement que 43 pourcent du total des prises dans les pays de la CEDEAO pourraient correspondre à des prises étrangères non déclarées et 22 pourcent à des prises nationales non déclarées. Le niveau des prises non déclarées fait ressortir l'urgence du défi posé par la pêche INN dans les pays de la CEDEAO.

Figure 1 : Prises de poisson sauvage dans les ZEE des pays de la CEDEAO (pourcentage du volume total des prises, 2014)



Source: Data from the "Sea Around Us" project at the University of British Columbia. Source : données du projet « Sea Around Us » de l'Université de Colombie britannique, <http://www.seaaroundus.org/data/#/search>

le pourraient à la production alimentaire. Cet aspect devrait inquiéter l'ensemble des membres de l'OMC, car il s'agit d'un problème général pour la pêche mondiale. La Banque mondiale estime qu'en laissant aux stocks halieutiques la possibilité de se reconstituer, il serait possible d'accroître de 13 pourcent les prises annuelles, ce qui améliorerait en retour les revenus et la sécurité alimentaires des communautés qui dépendent de la pêche, tant dans les pays développés que dans les pays en développement.

Enfin, d'autres propositions sur la table de négociation envisagent de limiter le subventionnement des coûts d'exploitation (souvent considéré comme une incitation à la surpêche) et du coût du capital (souvent considéré comme une incitation à la surcapacité des flottes de pêche). En particulier, les subventions au carburant peuvent avoir pour conséquence de favoriser la pêche dans des eaux éloignées, qui vise souvent des ressources halieutiques situées à proximité ou à l'intérieur des ZEE d'autres pays. Comme expliqué dans l'encadré 1, certaines estimations montrent qu'une grande partie des prises de navires étrangers dans certaines ZEE, comme par exemple celles des pays de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), n'est pas déclarée, ce qui compromet les efforts nationaux et régionaux de gestion de la pêche. Par conséquent, les membres de l'OMC, et plus particulièrement les PMA qui n'ont pas les capacités nécessaires pour assurer une surveillance étroite de leur ZEE, ont tout à gagner de nouvelles disciplines limitant le subventionnement des coûts d'exploitation, comme par exemple les subventions au carburant, qui peuvent encourager les navires de pêche hauturière à pêcher sans autorisation dans leur ZEE.

Définir de nouvelles règles relatives aux subventions sur la base de leur impact environnemental constitue un nouveau rôle pour le système commercial en général, et l'OMC en particulier. Cette démarche bénéficie cependant d'un important soutien politique. Elle représente une opportunité cruciale pour l'OMC de démontrer l'utilité et la valeur d'une approche coopérative des politiques commerciales pour s'attaquer à un défi commun en matière de développement durable.

① FAO. *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2016 : Contribuer à la sécurité alimentaire et à la nutrition de tous*. Rome : FAO, 2016.



Alice Tipping

Responsable de programme,
environnement et ressources
naturelles, ICTSD

OMC

Renforcer l'OMC : la nécessité stratégique et économique de s'attaquer aux questions « nouvelles » et « traditionnelles »

Chiedu Osakwe

Dans la perspective de la Onzième conférence ministérielle de l'OMC, certains pays membres ont manifesté le souhait d'intégrer certains aspects dits de la « nouvelle économie », et notamment la facilitation de l'investissement et le commerce électronique, aux pourparlers commerciaux multilatéraux. Quelle devrait être l'implication des pays africains sur ces sujets ?

Avec 164 pays membres, l'OMC est plus que jamais aux prises avec la réalité de la diversité de leurs économies. Au sein d'un système commercial multilatéral fondé sur des règles, le large éventail de niveaux de développement n'est pas une nouveauté. Il constitue depuis toujours un défi. Mais par le passé, des solutions aux imbroglios des négociations commerciales ont pu être trouvées au sein du paradigme technique de « taille unique » pour les pays développés, en développement et les pays les moins avancés. Mais aujourd'hui, l'environnement des négociations est très différent. On observe entre autres des changements imprévisibles au niveau géopolitique, des répercussions en temps réel de la politique intérieure des pays membres, une défense plus vigoureuse des intérêts commerciaux de la part d'un nombre croissant de pays membres et des retombées encore incertaines des processus d'intégration régionale. Tous ces effets ont une incidence sur le contexte des négociations commerciales, qui sont plus difficiles. Le modèle de taille unique ne convient plus à tout le monde. Le consensus est plus difficile à trouver, alors que la coopération internationale est plus que jamais nécessaire. Préserver le statu quo et agir comme si de rien n'était ne constitue plus une option valable aujourd'hui.

Les opportunités de coopérations restent pourtant nombreuses. Pour moderniser et renforcer l'OMC, l'ordre du jour des négociations et le programme de travail de l'organisation doivent inclure les sujets dits de la « nouvelle économie », tels que le commerce électronique et la facilitation de l'investissement, la mise en place d'une plateforme commerciale mondiale pour les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) ou l'intégration des femmes au système commercial formel. Ces sujets devront être combinés à la résolution des questions de l'ordre du jour actuel qui sont toujours en suspens, concernant l'agriculture, notamment la sécurité alimentaire pour les populations vulnérables, et l'élimination des subventions préjudiciables qui mènent à la pauvreté humaine et à la dégradation de l'environnement, comme c'est le cas dans le secteur de la pêche. La modernisation de l'OMC passe donc par la résolution des aspects de bien-être économique de « l'économie traditionnelle », qui sont importants pour beaucoup, tout en actualisant son programme de travail pour y intégrer les aspects relevant de la « nouvelle économie ». Ce faisant, le multilatéralisme commercial de l'OMC devrait se réformer, ou se réorganiser sur le plan structurel pour satisfaire le critère d'élasticité, à savoir la capacité de répondre à l'éventail des intérêts de ses membres dans les négociations, dans des configurations et des formats variés. Il est de notre devoir en tant que négociateurs de rechercher des compromis, dans le cadre de scénarios qui sont avantageux pour toutes les parties. Si nous laissons ce système multilatéral fondé sur des règles se briser, nous courons le risque de ne pas pouvoir le reconstruire. Tout le monde souffrira, mais les plus vulnérables souffriront davantage.

En décembre, les membres de l'OMC se réuniront à Buenos Aires pour la Onzième conférence ministérielle (CM11) de l'organisation. Tout reste à faire pour renforcer l'OMC, l'économie mondiale et, dans le cadre du système commercial multilatéral, soutenir davantage les réformes structurelles internes pour favoriser la croissance. Nous devons appeler à de nouvelles manières de procéder au sein de l'OMC, qui ne soient

pas des pratiques « toutes faites », mais plutôt un jeu dynamique dans lequel l'éventail complet des questions de politique économique et commerciale ayant une importance économique et la configuration des intérêts commerciaux des pays membres sont gérés simultanément.

Même s'il est urgent de moderniser l'OMC avec les questions de la « nouvelle économie », l'agriculture reste fondamentale. Elle reste un sujet clé non seulement au niveau de l'OMC, mais également pour l'ensemble de l'économie mondiale. En moyenne, plus de 30 pourcent de la population mondiale dépend de l'agriculture pour sa subsistance. Ce chiffre atteint plus de 50 pourcent en Afrique et plus de 55 pourcent en Afrique subsaharienne. La session spéciale du Comité sur l'agriculture de l'OMC a reçu un ensemble techniquement solide de propositions couvrant les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, le soutien interne, le coton, les interdictions et restrictions à l'exportation et les mesures sanitaires et phytosanitaires¹. Ces questions devraient être traitées et résolues. Elles sont à la base de la mission de l'OMC. Pour renforcer la confiance, tenir les promesses du système et dégager le chemin pour l'avenir, les membres doivent maintenant valider une solution permanente pour les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire en vue de son adoption lors de la CM11. Un système fondé sur des règles doit être prévisible dans la mise en œuvre de ses engagements. Dans le même esprit, des solutions techniques devraient, et peuvent être trouvées sur le sujet du soutien interne distribué aux cultures vivrières traditionnelles dans le cadre de programmes de constitution de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire. Les réponses apportées à ces questions ne prendront pas la forme d'un « big bang », mais plutôt de solutions graduelles et régulières qui se cumuleront pour corriger les déséquilibres anciens du secteur agricole.

S'il est fondamental de s'attaquer aux sujets importants de « l'économie traditionnelle », ceux de la « nouvelle économie » sont tout aussi importants. Si l'OMC veut rester pertinente et garder sa place au sein des principales instances de gouvernance économique et de coopération commerciale au niveau mondial, elle doit se moderniser en définissant un programme de négociation pour la « nouvelle économie ». Si elle ne le fait pas, d'autres institutions ou forums de négociation, tels que les accords régionaux de libre-échange, prendront sa place et usurperont ses fonctions. Il ne faut pas que cela se produise. À l'heure qu'il est, les principaux éléments relevant de la « nouvelle économie » sont la facilitation de l'investissement, le commerce électronique et l'économie numérique, ainsi que la création d'une plateforme commerciale mondiale pour les MPME. Cette liste n'est pas exhaustive et ne préjuge pas de l'inclusion d'autres questions liées à la « nouvelle économie » à l'avenir. Je souhaite me concentrer, dans ce qui suit, sur les questions de la facilitation de l'investissement et du commerce électronique.

L'exemple de la facilitation des échanges

La facilitation des échanges et de l'investissement est cruciale pour le développement et elle renforce la dimension de développement du système commercial multilatéral. L'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) s'inscrit parfaitement dans la mission de l'OMC. Entré en vigueur en février de cette année, il devrait contribuer à simplifier, moderniser et harmoniser les procédures d'importation et d'exportation. Il contient des dispositions visant à accélérer la circulation, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, et notamment des marchandises en transit. Il prévoit également des mesures de coopération effective entre les douanes et autres autorités concernées sur les questions de facilitation des échanges et de conformité douanière. Il contient en outre des dispositions d'assistance technique et de renforcement des capacités dans ce domaine. En plus de son importance pour l'économie mondiale, l'AFE est crucial pour soutenir les réformes structurelles intérieures de pays en développement tels que le Nigeria. On estime ainsi que dans l'hypothèse d'une mise en œuvre complète, l'AFE pourrait réduire les coûts commerciaux de 14,3 pourcent en moyenne et stimuler le commerce mondial à hauteur de 1 000 milliards US\$ par an, les pays en développement en étant les principaux bénéficiaires.

Lorsque l'AFE est entré en vigueur en février dernier, le Nigeria faisait partie des membres de l'OMC qui l'avaient déjà ratifié. La mise en œuvre en cours de l'accord vient

2 500 milliards US\$

La CNUCED estime que les pays en développement auront besoin d'un surcroît d'investissement étranger et intérieur de 2 500 milliards US\$ par an pour réaliser les Objectifs de développement durable.

compléter l'initiative du président nigérian, Muhammadu Buhari, qui vise à encourager un environnement favorable aux entreprises et à la conduite des affaires. Les objectifs visés sont la réduction des formalités administratives, l'amélioration de l'inscription des entreprises, la transparence, l'accélération de l'entrée et de la sortie du Nigeria, la promotion de la collaboration inter-agences conformément à la directive « One Government », etc. Nous en voyons déjà les résultats. Dans le classement annuel « Doing Business » récemment publié par la Banque mondiale pour 2017, le Nigeria affiche une progression spectaculaire de 24 places par rapport à l'an dernier et figure parmi les 10 principaux pays réformateurs dans le monde. Ces résultats sont historiques et impressionnants : les économies et les pays qui font les bons choix en récoltent les fruits sous forme de meilleurs classements et d'une meilleure réputation, d'une croissance plus rapide et de l'augmentation des opportunités d'emploi, alors que les marchés punissent ceux qui appliquent des politiques inadéquates.

Facilitation de l'investissement

La facilitation de l'investissement s'inscrit elle aussi parfaitement dans les attributions de l'OMC. En effet, l'Accord général de l'OMC sur le commerce des services (GATS) représente déjà le plus grand traité d'investissement au monde et offre un potentiel encore plus important si nous travaillons à « faciliter » son utilisation en tant qu'instrument de développement. Les investissements concernant le commerce des services relevant du mode 3, ou la présence commerciale, peuvent être facilités au moyen du GATS, qui n'est rien de moins qu'un cadre pour l'investissement direct à l'étranger (IDE).

L'investissement est un catalyseur du commerce et du développement. Sans investissement, les flux commerciaux comme le financement du développement n'auraient que peu d'importance. Des études montrent que l'IDE reste de loin la principale source de financement extérieur du développement, à hauteur de 60 pourcent en moyenne à l'échelon mondial. De plus, par rapport aux pays en développement d'Asie, d'Europe, d'Amérique du Nord et d'Amérique latine, l'Afrique reçoit toujours les montants les plus faibles d'IDE. En l'absence de facilitation de l'investissement, il serait difficile d'imaginer comment réaliser les Objectifs de développement durable (ODD) et l'Agenda 2063 de l'Union africaine. La facilitation de l'investissement est, et restera, l'un des piliers fondamentaux de la dimension de développement du système commercial multilatéral. La CNUCED estime ainsi que les pays en développement auront besoin d'un surcroît d'investissement étranger et intérieur de 2 500 milliards US\$ par an pour réaliser les ODD. La Banque mondiale estime quant à elle que les besoins totaux d'investissement en infrastructures de l'Afrique s'élèvent à environ 120 à 150 milliards US\$ par an, avec un déficit estimé de 60 à 80 milliards US\$ par an entre ces besoins d'investissement en infrastructures et les ressources financières disponibles.

La facilitation de l'investissement passe par la mise en place d'un environnement des affaires plus propice à l'investissement, en tant que pendant de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges. Il serait ainsi plus facile pour les investisseurs étrangers ou nationaux d'investir, d'exercer leur activité au quotidien, de développer leurs investissements existants et de collaborer de manière mutuellement avantageuse sans discrimination entre investisseurs nationaux ou étrangers. Cela serait une bonne chose.

L'OMC a un rôle à jouer, notamment en clarifiant, en améliorant et en appliquant les règles existantes, bien que ce rôle ne soit pas exclusif. Il y a d'énormes avantages à tirer d'un travail coordonné avec la CNUCED et l'OCDE. Le Nigeria pense que des discussions supplémentaires sont nécessaires pour étudier comment l'OMC pourrait contribuer à encourager l'investissement transfrontalier, avec pour objectif fondamental de promouvoir un commerce et une croissance plus inclusifs pour l'ensemble de ses membres. Ce rôle du système commercial multilatéral devrait être joué en collaboration avec des institutions régionales comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). C'est la raison pour laquelle le Nigeria, en partenariat avec la Commission de la CEDEAO et les Amis de la facilitation de l'investissement pour le développement (AFID) au sein de l'OMC, a organisé le Forum de haut niveau sur la facilitation du commerce et de l'investissement au service du développement, les 2 et 3 novembre à Abuja. Ce forum

de haut niveau a adopté la « Déclaration d'Abuja : renforcer l'intégration de l'Afrique à l'économie mondiale au moyen du commerce et de la facilitation de l'investissement au service du développement »⁴. Cette déclaration est révélatrice de la manière dont le Nigeria et ses partenaires envisagent d'avancer dans ce domaine.

Il est logique d'un point de vue économique de définir un ensemble commun de principes et d'approches relatives à la facilitation de l'investissement au niveau multilatéral, afin d'uniformiser les normes, de réduire l'incertitude réglementaire et de minimiser les coûts de transaction pour tous les investisseurs. Ces principes devraient être complémentaires des approches et processus d'intégration régionale. Si nous ancrons les réformes de facilitation de l'investissement dans un cadre multilatéral commun, cela renforcera notre engagement collectif à encourager l'investissement et à accroître la constance et la prévisibilité des politiques, adressant ainsi un signal fort aux investisseurs. Une assistance technique et un soutien au renforcement des capacités seront nécessaires pour tirer parti de ces réformes.

Les politiques d'investissement et les politiques commerciales sont complémentaires et inséparables. Elles constituent des moteurs solidaires pour la croissance et de développement. Dans une large mesure, la facilitation du commerce et la facilitation de l'investissement sont un levier fondamental pour encourager des réformes structurelles et en récolter les fruits. Dans leurs rôles complémentaires, elles stimulent les réformes structurelles internes, favorisent une croissance qui profite à tous et encouragent le développement mondial.

Nous avons besoin, à l'OMC, d'un programme de travail et de négociations dans ce domaine, parce que les avantages sont considérables. Ils comprennent, entre autres, les éléments suivants : un soutien aux réformes structurelles internes ; une contribution à la bonne gouvernance ; la croissance et la création d'emplois ; une cohérence accrue des politiques du commerce et de l'investissement ; une plus grande transparence réglementaire pour améliorer la fiabilité et la prévisibilité ; une coopération internationale pour pérenniser les réformes intérieures et uniformiser les règles du jeu relatives aux structure et offres nationales d'incitation ; et une coopération internationale afin de développer efficacement l'assistance technique.

Commerce électronique

Le vingt-et-unième siècle se définit par la révolution numérique. Même si les évolutions technologiques auront toujours une longueur d'avance sur l'évolution des politiques et réglementations, nous devons au minimum essayer de tenir le rythme. La pire réponse possible serait d'abandonner la course. Les règles sont inévitables, qu'elles soient le résultat de négociations formelles ou d'habitudes et de comportements qui finissent par être codifiés. Les règles négociées sont meilleures que celles qui émergent d'elles-mêmes avec des déséquilibres intrinsèques. Elles améliorent, corrigent et structurent les relations pour garantir leur caractère équitable.

Le défi et l'opportunité du commerce électronique en Afrique doivent s'inscrire dans le contexte plus large de l'économie numérique. Le commerce électronique et l'économie numérique peuvent avoir d'énormes retombées positives pour l'Afrique en termes de croissance, de création d'emploi et d'accès aux marchés mondiaux. La participation à l'économie numérique est une question de modernisation, de transparence et de bonne gouvernance des entreprises. L'émergence du commerce électronique est le résultat d'une évolution rapide des technologies, qui offre une nouvelle chance à l'Afrique. L'exploitation de ce potentiel dépendra de la réponse du continent. L'absence d'implication serait une erreur. Elle ferait reculer encore plus le continent, en retardant son développement et en élargissant le fossé numérique.

Le fossé numérique s'accompagne de réelles difficultés pratiques. Les obstacles qui entravent le commerce électronique et l'économie numérique en Afrique sont en grande partie hors ligne, et non en ligne. Ils comprennent notamment le développement limité des infrastructures numériques (matérielles et immatérielles), des systèmes de paiement

numérique et de l'inclusion financière, les déficits énergétiques et la complexité des réseaux réglementaires. Il existe des difficultés techniques dans le domaine réglementaire, telles que les problèmes de « droit de passage », la gestion des données, le respect de la vie privée, la cybersécurité en général, ou la gestion du spectre. Il s'agit de domaines qui nécessiteront des efforts supplémentaires et un renforcement des capacités de la part de nos partenaires, en termes notamment d'échanges d'expériences.

Comment les membres de l'OMC doivent-ils répondre à ces défis et handicaps ? Le Nigeria estime qu'il vaut mieux dialoguer plutôt que de refuser de dialoguer ou de rechercher une parité technologique avant de dialoguer sur les politiques et de s'engager dans des négociations. Refuser le dialogue n'est pas une stratégie. Le dialogue doit s'accompagner d'une coopération internationale appuyant un renforcement significatif des capacités. À l'OMC, le groupe africain a ainsi recensé un certain nombre de domaines dans lesquels un renforcement des capacités serait nécessaire pour surmonter les contraintes qui pèsent sur l'offre. Les institutions multilatérales concernées ont un rôle considérable à jouer pour remédier aux manques de capacités dans le cadre de programmes et financements dédiés. L'initiative « eTrade for All » (le commerce électronique pour tous) de la CNUCED est significative et positive, mais nous devons utiliser cette ressource de manière constructive. L'assistance technique ne doit pas être une fin en soi. Nous devons au contraire l'utiliser pour développer nos économies et améliorer la vie de nos citoyens.

Dans le même temps, nous avons appris que le renforcement des capacités est plus efficace lorsqu'il intervient dans le cadre d'un ensemble cohérent de politiques domestiques et de réformes structurelles. Dans l'économie numérique, ces réformes et le renforcement des capacités qui doit les accompagner ont pour but de faciliter l'intégration des entreprises nationales aux plateformes commerciales internationales et aux chaînes de valeur régionales et mondiales. C'est la raison pour laquelle la facilitation de l'investissement est tellement importante pour mettre en place les « infrastructures de la connectivité », notamment les ports, les routes et l'installation de câbles à fibre optique pour la couverture à haut débit. La libéralisation du secteur des télécommunications facilite ce processus de renforcement des capacités pour l'économie numérique, et plus particulièrement pour le commerce électronique. Là encore, le cadre du GATS au sein de l'OMC peut permettre d'avancer sur ces objectifs, mais ce commerce et ces investissements ont besoin d'être encouragés.

L'économie numérique est la prochaine opportunité majeure de développement. L'Afrique ne doit pas la laisser passer. En tant qu'africains, nous devons surmonter la timidité et l'hésitation pour faire preuve d'audace. L'expérience actuelle du Nigeria dans ce domaine offre un certain nombre de bons exemples. Par exemple, les stratégies et plans d'actions relatifs à l'économie numérique doivent faire partie intégrante des réformes structurelles intérieures de diversification, de modernisation et de croissance. Cela passe par leur intégration aux plans nationaux de développement. L'Afrique a besoin d'être volontariste dans ce domaine, en agissant de manière rapide, créative, déterminée.

Selon certaines estimations, près d'un milliard de dollars pourraient être investis d'ici 2018 par des fonds de capital-risque dans le secteur africain des technologies (et notamment les start-ups), principalement dans le domaine du commerce électronique. Ce secteur offre un énorme potentiel de croissance, de diversification, de développement des MPME et d'impulsion pour la poursuite de l'intégration de l'Afrique aux chaînes de valeur mondiales.

Quelle est l'étape suivante ? Le Nigeria fait partie du groupe des Amis du Commerce électronique pour le développement (FED). Nous fonctionnons sur la base d'un programme de travail. Les travaux du FED fournissent une feuille de route validée par les ministres du groupe sur la manière dont l'OMC pourrait procéder. Un plus grand nombre de pays membres devraient rejoindre les rangs du groupe. Le programme de travail sur le commerce électronique existe depuis 19 ans. Pour Buenos Aires, les membres devraient prolonger le moratoire sur le commerce électronique. Mais le moment est également venu de passer à l'étape suivante. Elle devrait logiquement passer par la définition d'un programme de travail restructuré, qui encourage la cohérence et des efforts ciblés,

et prévoit un programme complet de renforcement des capacités pour les pays en développement et les pays les moins avancés, dans le cadre d'un groupe de travail dédié. Le dialogue post-CM11 devrait aller plus en profondeur sur la base de ce programme de travail restructuré, pour aboutir ultérieurement à la négociation de nouvelles « règles ».

Il est important de préciser que le contenu des nouvelles « règles » qui pourraient être négociées n'a pas encore été décidé, et ne pourrait pas l'avoir été. Il existe un éventail croissant de propositions, ce qui est une bonne chose. Mais comme le suggèrent certaines de ces propositions, avant de se précipiter dans les négociations, nous devons faire un bilan des règles existantes dans le cadre de l'OMC afin de mieux cerner le besoin de nouvelles règles et disciplines concernant le commerce électronique et l'environnement numérique. Les discussions sur ces thèmes élargiront le contexte des échanges, des discussions, des analyses et des éventuelles négociations. À mesure que l'Afrique avance, elle continuera d'avoir besoin de l'aide apportée par la formation et le renforcement des capacités provenant de la CNUCED. Sur le plan domestique, les stratégies et plans d'action nationaux en matière commerce électronique doivent être conçus comme un cadre favorisant la participation à cette dimension pleine de promesses de la « nouvelle économie ».

L'heure de la modernisation a sonné

Le contexte mondial et régional des politiques économiques et commerciales est en pleine mutation et offre des opportunités sans précédent pour le commerce et l'investissement en Afrique. L'Afrique est en train de travailler d'arrache-pied à la construction du tout premier marché unique du continent pour le commerce des marchandises et des services. Notre échéance pour la conclusion des négociations est la fin de l'année 2017. Lorsque nous conclurons la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) africaine, elle représentera la plus grande zone de libre-échange de l'économie mondiale. La ZLEC est une priorité pour le Nigeria, tout comme l'OMC, que le pays considère comme un bien public mondial incontournable. Les institutions régionales et les communautés économiques sont et devraient être complémentaires du multilatéralisme commercial ancré au sein de l'OMC.

Il est de notre devoir collectif de moderniser l'OMC, en définissant des programmes de travail structurés ainsi qu'un programme de négociations sur les questions de la « nouvelle économie » – la première étape étant un programme de travail. Notre décision de négocier n'est pas une concession faite à d'autres, mais un acte répondant à un intérêt national bien compris. Les négociations sont le mécanisme qui nous permet de régler des différends, de résoudre des conflits, de rassembler des informations, d'améliorer nos connaissances, de développer notre expertise, de créer des opportunités, de corriger des déséquilibres et de rechercher l'équité. Elles constituent de fait un droit des pays membres, en vertu des fonctions de l'OMC, qui fait partie intégrante de l'état de droit et de la gouvernance en matière de commerce. Le mandat de négocier est inscrit dans l'ensemble des principes, règles et pratiques du système commercial.

La CM11 ne doit pas être une occasion manquée pour la modernisation de l'OMC. Nous devons profiter de Buenos Aires pour lancer des programmes de travail dans les domaines relevant de notre propre intérêt et conduisant à des négociations sur ces sujets dits de la « nouvelle économie » que sont la facilitation de l'investissement et le commerce électronique.



Chiedu Osakwe

Négociateur en chef du Nigeria pour le commerce, directeur général du bureau nigérian des négociations commerciales et président du forum de négociation de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC).

- ❶ Voir document de compilation du 31 octobre 2017
- ❷ Pierre Sauvé, « Recent Developments in Trade and Investment », présentation au groupe de travail MIKTA (Mexique, Indonésie, Corée, Turquie, Australie) sur le commerce et l'investissement, session 2, Genève, 20 mars 2017
- ❸ Argentine, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Hong Kong, Kazakhstan, Mexique, Nigeria, Pakistan, Qatar
- ❹ http://www.notn.gov.ng/post_action/48

OMC

Traitement spécial et différencié : une nouvelle approche est nécessaire

Nicolas Imboden

Les dispositions de traitement spécial et différencié font partie intégrante des règles du commerce multilatéral, mais elles n'ont pas permis aux membres les plus pauvres de l'OMC de rattraper les pays plus développés et de s'intégrer pleinement au système commercial international. Une nouvelle approche pourrait-elle aider les pays en développement, et notamment les PMA, à mieux tirer parti du commerce international ?

Le traitement spécial et différencié (TSD) fait depuis toujours partie de l'OMC et de son prédécesseur, le GATT. Il a pour but d'aider les pays en développement à s'intégrer pleinement au système commercial multilatéral en leur accordant des avantages, des préférences tarifaires et des dérogations pour encourager leur développement et leur permettre de souscrire à des règles et des obligations adaptées. Ces dispositions restent aujourd'hui des instruments importants du système commercial multilatéral. Toutefois, le moment semble venu de les adapter aux nouvelles réalités du commerce mondial et de la politique internationale.

Les droits de douane des pays développés ont considérablement baissé au cours des trente dernières années, ce qui a entraîné une érosion des préférences accordées aux pays en développement et aux pays les moins avancés (PMA). Par conséquent, les PMA ont, ou auront dans très peu de temps, les mêmes conditions d'accès aux marchés que leurs principaux concurrents plus développés et plus efficaces sur leurs produits d'exportation clés. En parallèle, l'objectif d'accorder aux pays en développement, et notamment aux pays en développement à plus faible revenu, la marge de manœuvre nécessaire à leur développement et au renforcement de leur tissu économique est toujours d'actualité. Les droits de douane protectionnistes ne constituent par pour autant le meilleur moyen de réaliser cet objectif. Il est aujourd'hui nécessaire de repenser complètement la manière de parvenir à cet objectif. Cela passe par une approche plus proactive du processus de négociation pour les pays en développement à plus faible revenu, en premier lieu les PMA, dans le but de participer activement à la définition de règles propices au développement, plutôt que de demander des dérogations à des règles inappropriées.

S'adapter à un environnement commercial en pleine mutation

Les changements intervenus dans la composition et la destination des flux commerciaux ont transformé le contexte des négociations. Les pays émergents ont remplacé, ou sont en voie de remplacer, les destinations traditionnelles d'exportation des pays en développement à plus faible revenu dans le monde développé. La multiplication des accords de libre-échange (ALE), des accords d'intégration régionale, des méga-accords et des accords plurilatéraux a également eu pour résultat une isolation accrue des PMA et des pays en développement à plus faible revenu, ainsi qu'une érosion de leurs préférences. En parallèle, les attitudes politiques à l'égard de la mondialisation ont changé. L'OMC est ainsi en train de lentement perdre sa place privilégiée sur la scène du commerce mondial. Il est donc dans l'intérêt des petits pays en développement et des PMA d'aider l'OMC à retrouver son rôle central, car elle reste le seul forum leur permettant de défendre leurs intérêts efficacement.

Le développement constitue, tout au moins en théorie, la pierre angulaire des négociations du Programme de Doha pour le développement (PDD). Dans le même temps, le concept de TSD a été réévalué dans les pays en développement comme dans les pays développés, mais pas de la même manière. Les pays en développement ont commencé à s'interroger sur la valeur économique du TSD traditionnel, estimant qu'avec l'évolution de l'économie mondiale, ses avantages s'érodaient de plus en plus. La réflexion des pays développés a évolué dans l'autre sens. Au cours des plus de dix ans de négociation du PDD, il y a eu un changement manifeste d'attitude des pays développés à l'égard du TSD. Si tous les

membres de l'OMC reconnaissent les besoins particuliers des PMA en termes de TSD (bien que leur volonté de faire des concessions significatives sur le plan économique soit moins manifeste), ils ne sont pas prêts à accorder ce même traitement aux pays émergents, qui sont devenus de grandes puissances commerciales sur les dix dernières années. Il n'existe pas de catégorie au sein de l'OMC permettant de faire la distinction entre économies émergentes et pays en développement à revenu plus faible, et la création d'une nouvelle sous-catégorie semble hors d'atteinte. Il existe, par conséquent, un blocage fondamental dans les négociations du PDD sur la question du TSD. Un nouveau mode de pensée est donc nécessaire pour sortir de l'impasse.

Dispositions traditionnelles de TSD

Il est indéniable que l'intérêt économique des dispositions traditionnelles de TSD s'est érodé avec l'évolution du système commercial mondial et du fonctionnement du commerce international (de plus en plus tourné vers le commerce de composants dans le cadre de chaînes de valeur mondiales et régionales). Les objectifs du TSD restent toutefois essentiels et doivent être protégés. Mais la manière de réaliser ces objectifs doit être réexaminée.

Il est dans l'intérêt des petits pays en développement et des pays les moins avancés d'aider l'OMC à retrouver son rôle central, car elle reste le seul forum leur permettant de défendre leurs intérêts efficacement.

Accès préférentiel aux marchés

L'accès préférentiel aux marchés accordé aux pays en développement pour les aider à s'intégrer à l'économie mondiale reste un aspect essentiel du système commercial mondial. Cependant, l'intérêt économique de ces préférences ne justifie plus nécessairement les efforts requis pour se plier aux exigences à respecter pour en bénéficier, en matière par exemple de règles d'origine. D'autres sujets (comme le soutien interne octroyé par les pays développés et émergents, les normes ou les droits antidumping ou compensateurs) sont devenus plus importants pour les PMA que la protection conférée par les droits de douane en tant que tels.

Un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent (FDSC) a déjà été accordé par une majorité d'économies développées, ainsi que par certains grands pays en développement, sur un grand nombre de produits en provenance des PMA. Toutefois, les produits exclus comprennent souvent certains produits agricoles, les textiles ou les chaussures, qui sont des secteurs dans lesquels les PMA sont compétitifs. Par exemple, les États-Unis n'offrent pas la couverture exigée de 97 pourcent d'accès FDSC, et surtout, ils ne couvrent pas certains produits d'exportation importants pour les PMA (textiles et habillement). En raison de la forte concentration des exportations des PMA sur un petit nombre de produits, une couverture FDSC de 97 pourcent peut s'avérer sans intérêt si les produits d'exportation les plus importants ne sont pas inclus, ce qui semble être le cas dans la situation actuelle. De plus, les droits de douane ne constituent plus un obstacle majeur à l'accès aux marchés. Les obstacles non tarifaires (ONT) sont bien plus importants aujourd'hui et il n'existe en pratique aucun engagement de TSD sur ces obstacles-là. En particulier, malgré les décisions d'effort maximal de l'OMC sur les règles d'origine préférentielles en faveur des PMA, les règles d'origine continuent d'entraver les exportations des pays en développement et des PMA et diminuent fortement l'utilité des régimes existants de préférence.

À l'heure actuelle, la demande croissante de produits de consommation, de produits agricoles et d'intrants industriels (et donc les marchés futurs) provient essentiellement des pays émergents. Le commerce Sud-Sud offre un potentiel inexploité pour les exportations des pays en développement plus pauvres, avec des opportunités de croissance beaucoup

Traitement spécial et différencié

Les dispositions de traitement spécial et différencié confèrent certains droits spéciaux aux pays en développement et permettent aux pays développés de leur accorder un traitement préférentiel par rapport aux autres membres de l'OMC. Ces dispositions incluent notamment des périodes plus longues pour la mise en œuvre des accords et des engagements, ou certaines mesures visant à accroître les possibilités commerciales des pays en développement.

plus importantes. Il est donc nécessaire de repenser en profondeur l'accès préférentiel aux marchés pour les pays en développement, que ce soit en termes de contenu, ou de pays bénéficiaires ou accordant des préférences, afin que cet outil fondamental pour le développement retrouve toute sa pertinence.

Dérogations aux engagements de réduction des droits de douanes

Les pays en développement, et notamment les PMA, sont souvent exemptés des engagements de réduction des droits de douane, ou sont autorisés à planifier des réductions plus limitées. Le concept qui sous-tend cette approche est le développement par la substitution des importations et l'idée que les industries naissantes ont besoin de temps pour démarrer leur production, se développer et devenir compétitives au niveau international. Si l'objectif reste valable, les instruments utilisés pour le réaliser ne semblent plus être efficaces ou adaptés.

Le fonctionnement des marchés internationaux a évolué vers l'intégration, au sein de chaînes de valeur complexes, de différents composants provenant de différentes parties du monde où ils sont produits au meilleur prix de revient. Le fait d'avoir des droits de douane plus élevés que ceux de pays concurrents ou des réglementations protectionnistes rend l'intégration aux chaînes de valeur plus difficile pour les producteurs locaux, en particulier dans les segments supérieurs de ces chaînes de valeur. Une preuve de l'intérêt limité de la protection du marché intérieur par les droits de douane pour les pays en développement réside dans le fait la quasi-totalité d'entre eux, et notamment les PMA, ont des droits appliqués plus faibles que ceux qu'ils auraient le droit d'appliquer dans le cadre de leurs engagements à l'OMC (droits consolidés). Il existe de nombreux autres moyens plus efficaces de réaliser les objectifs de maintien d'un développement rural de type familial et de création d'une base industrielle.

Dérogations aux règles internationales

Il a longtemps été largement reconnu que certaines règles du commerce international étaient trop contraignantes pour les pays en développement (les PMA en particulier) et/ou qu'elles n'étaient pas adaptées à leurs besoins de développement. S'il est vrai que les économies développées ont bénéficié de longues périodes stables de protection de leurs économies, demander les mêmes droits et flexibilités n'est plus la solution dans l'environnement mondialisé d'aujourd'hui. Pour exploiter les opportunités offertes par l'économie mondiale en vue de faire un « bond en avant » (leapfrogging) en matière de développement, il est nécessaire d'utiliser de nouveaux instruments et de nouvelles politiques, consistant par exemple à accepter les bonnes pratiques et normes internationales, à s'engager sur la voie du commerce électronique et à se spécialiser pour l'exportation de services et de produits de niche qui aideront les pays en développement à s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales et régionales. Dans ce contexte, le TSD doit être repensé de façon à répondre aux défis d'aujourd'hui. Pour les pays en développement et les PMA, cela passe par une adhésion complète aux règles et normes internationales qui soutiennent leur développement, mais avec des périodes de transition et le soutien des économies plus développées.

Vers une nouvelle approche

Les pays en développement, et notamment les PMA, ont besoin d'espace politique pour faciliter leur développement. Cela ne signifie pas pour autant des dérogations à des règles inadaptées, mais plutôt des règles qui encouragent le développement. Le refus de souscrire à des engagements exclut de facto les PMA du processus de définition des règles qui régiront le commerce de demain. Cela signifie que les pays en développement, et en particulier les PMA, ont essentiellement besoin de trois choses : (1) des règles internationales propices au développement, (2) du temps pour s'adapter aux nouvelles règles et (3) une aide à la mise en place des instruments qui leur permettront de mettre en œuvre ces règles.

Les pays en développement à plus faible revenu, et notamment les PMA, ont tout intérêt à participer à l'élaboration des règles relatives aux services et au commerce électronique et ne devraient pas accepter que ces règles soient définies sans eux dans des cadres

plurilatéraux. Si les cadres plurilatéraux, tels que l'Accord sur le commerce des services (TiSA), ne peuvent être évités, les pays plus pauvres devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour s'assurer qu'ils soient conclu au sein de l'OMC et non en dehors de celle-ci, en définissant les principes de développement minimaux à respecter et en acceptant de les intégrer au cadre général de l'OMC (par le biais de la procédure de l'Annexe 4) s'ils respectent cet ensemble clairement défini de principes de développement.

À l'approche de la Onzième conférence ministérielle de l'OMC (CM11) à Buenos Aires, les pays en développement à plus faible revenu pourraient envisager l'approche suivante.

Premièrement, leur objectif prioritaire devrait être la défense d'un système commercial multilatéral inclusif, qui est aujourd'hui menacé par certaines grandes puissances commerciales. Perpétuellement continuer à formuler les mêmes demandes qui n'ont pas abouti jusqu'à présent mène à la confrontation, et non au consensus. Une CM11 qui justifie les critiques des opposants du système commercial multilatéral et leur permet d'affirmer que l'OMC n'est pas un forum de négociation efficace doit être évitée à tout prix. Le monde a changé, le processus de négociation est devenu plus complexe, et l'OMC n'est plus que l'un des nombreux forums permettant de défendre et de promouvoir des intérêts commerciaux. Les pays en développement ont changé eux-aussi, et certains d'entre eux sont devenus des acteurs de premier plan de l'économie mondiale, générant de nouvelles opportunités et de nouvelles menaces pour le développement des pays plus pauvres. Les PMA eux-mêmes se sont diversifiés sur le plan économique et sont davantage intégrés à l'économie mondiale. Le développement en dehors du système mondial n'est plus une option : tous les pays sont intégrés, d'une manière ou d'une autre, à des chaînes de valeur, les PMA principalement en fournissant des matières premières, c'est-à-dire à la base de ces chaînes de valeur. Leur objectif consiste, et doit consister, à remonter la chaîne de valeur pour s'approprier une part plus importante de la valeur ajoutée.

Les pays en développement ont besoin d'espace politique pour faciliter leur développement. Cela ne signifie pas pour autant des dérogations à des règles inadaptées, mais plutôt des règles qui encouragent le développement.

Deuxièmement, ce nouvel environnement exige de nouvelles politiques et de nouvelles approches. Cela signifie que les PMA, et par la même occasion, leurs partenaires, devraient envisager de redéfinir leurs stratégies de négociation et d'ajuster en conséquence leurs positions au sein de l'OMC et d'autres instances régionales et multilatérales en matière de TSD. Sachant que les négociations sur le TSD ne semblent pas aboutir à un résultat satisfaisant pour les pays en développement et les PMA, un examen de conscience et une réévaluation des positions semblent s'imposer. Les Objectifs de développement durable ne se réaliseront pas en attendant que le TSD porte ses fruits. Aussi justifiée qu'elle soit, la simple réaffirmation de positions qui n'ont pas produit de résultats ne mènera nulle part. Troisièmement, pour sauver le système, tous les membres, et en particulier ceux qui dépendent le plus du système commercial multilatéral, à savoir les pays en développement à faible revenu, doivent adopter une approche proactive axée sur le consensus à Buenos Aires.

Quatrièmement, pour jouer un rôle actif dans les négociations, les pays en développement à plus faible revenu doivent accepter de souscrire à des engagements proportionnels à leurs capacités et à leur niveau de développement. L'approche dite d'un « cycle gratuit » les marginalise dans les négociations et n'est pas forcément la meilleure option pour leur développement.

Cinquièmement, les pays en développement à plus faible revenu doivent défendre avec vigueur les objectifs de développement du PDD et le principe selon lequel leurs besoins et limitations spécifiques doivent être pris en compte : (1) la réaffirmation et le renforcement des engagements pris à Hong Kong, Bali et Nairobi reste une priorité, et (2) la réaffirmation des objectifs de développement du cycle est essentielle.

Sixièmement, ils pourraient proposer des règles favorables au développement, comprenant des dispositions de TSD qui leur permettent d'adopter de bonnes pratiques, plutôt que de demander à être exemptés de règles qui ignorent leurs besoins de développement.

Septièmement, au lieu de refuser de discuter de nouveaux sujets, ils pourraient mettre en avant la manière dont ces sujets devraient, de leur point de vue, être discutés, et les mesures qui devraient être prises pour garantir qu'ils ne se substituent pas aux négociations sur les aspects non résolus du PDD. En effet, les intérêts des pays en développement à plus faible revenu dans les domaines traditionnels du PDD ne doivent pas être négligés.

Enfin, les pays en développement à plus faible revenu pourraient envisager d'accepter des approches plurilatérales de négociation à titre de solution de second choix, ne serait-ce que parce qu'ils ne peuvent pas les bloquer, tout en mettant l'accent sur la manière de les aborder pour garantir que les objectifs de développement ne soient pas oubliés et qu'elles ne conduisent pas à une révision des objectifs du PDD.

Il n'est pas sûr qu'une telle approche puisse réellement contribuer à sauver la CM11 et conduire à redynamiser les négociations. Mais il est certain que la répétition d'anciennes positions ne produira pas de résultat. Sauf à tenter une nouvelle approche, nous ne saurons jamais si elle a une chance. Il n'y a rien à perdre, sachant que l'alternative saperait encore plus le système commercial multilatéral et remettrait en cause son rôle en tant qu'organe central pour la définition des règles qui régissent les relations commerciales internationales.

-
- ❶ Le terme « pays en développement à plus faible revenu » désigne les pays relevant de deux catégories de niveau de revenu de la Banque mondiale, à savoir les « économie à faible revenu » et les « pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure » (cf. <http://bit.ly/2otKj52>). Les pays en développement à faible revenu comprennent donc les PMA, mais pas uniquement.
 - ❷ Australie, Canada, Chili, Chine, UE, Union économique eurasienne, Islande, Inde, Japon, Corée, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suisse, Turquie, Taïwan, Tadjikistan, Thaïlande et États-Unis



Nicolas Imboden
Directeur exécutif, IDEAS Centre

AGRICULTURE

Pourparlers de l'OMC sur l'agriculture : ce que les PMA peuvent attendre de Buenos Aires

Jonathan Hepburn

L'agriculture devrait une fois de plus être au cœur des pourparlers de la Onzième conférence ministérielle de l'OMC. Les subventions ayant des effets de distorsion des échanges, qui affectent notamment des exportations clés pour les PMA telles que le coton, sont à l'ordre du jour, en parallèle d'autres sujets. Qu'est-ce que les PMA peuvent espérer ?

Selon de nouvelles estimations de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, un quart environ de la population des PMA est sous-alimentée, ce qui représente 232 millions de personnes. Alors que les dirigeants mondiaux se sont engagés il y a deux ans à éliminer la faim et la malnutrition d'ici 2030 dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD), les pourparlers de l'OMC sur l'agriculture en vue de la conférence ministérielle de Buenos Aires peuvent-ils contribuer à la réalisation de cet objectif ?

L'ODD « faim zéro » (ODD 2) engage les gouvernements à « corriger et prévenir les restrictions et distorsions commerciales sur les marchés agricoles mondiaux » pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés dans ce domaine¹. Cet ODD fait partie d'un programme beaucoup plus large ayant lui-aussi des implications profondes pour le système alimentaire mondial, commerce compris : surmonter la pauvreté et les inégalités, répondre aux changements climatiques, protéger l'environnement marin² et promouvoir des modes de consommation et de production durables, entre autres objectifs. Si la conférence ministérielle de Nairobi a fait un pas en avant il y a deux ans en convenant de mettre fin aux subventions à l'exportation de produits agricoles (une des cibles explicites de l'ODD 2), il n'est pas certain que les pays seront capables d'aller plus loin pour convenir de mesures supplémentaires sur le commerce des produits agricoles à l'occasion de la conférence de Buenos Aires en décembre.

Alors que les négociateurs des PMA et d'autres groupes se heurtent à un nouveau scepticisme de la part de certains à l'égard du multilatéralisme, ils ont également du mal à surmonter des divergences profondes sur la meilleure manière d'actualiser les règles mondiales en matière de commerce agricole, des règles qui ont maintenant plus de vingt ans. Certaines de ces divergences ont éclaté au grand jour lors de la conférence de Nairobi, lorsque les ministres ont convenu qu'ils n'étaient pas d'accord sur la question de savoir s'il fallait réaffirmer les mandats de négociations de 2001 du Cycle de Doha, tout en déclarant que l'ensemble des membres de l'OMC souhaitait continuer de travailler sur les questions de Doha restées en suspens.

Deux ans plus tard, les pays ont soumis toute une série de nouvelles propositions de négociation sur l'agriculture, qui se concentrent notamment sur la question épineuse des subventions agricoles, un sujet jugé prioritaire à maintes reprises par les PMA. Cette question figure en bonne place à l'ordre du jour de la conférence de Buenos Aires, tout comme la manière dont les règles de l'OMC en matière de subventions agricoles affectent la capacité des pays en développement à acheter des produits alimentaires à des prix subventionnés dans le cadre de leurs programmes de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire, ou la question de longue date du coton, mise en avant par certains pays d'Afrique de l'Ouest. L'amélioration de la transparence sur les restrictions à l'exportation de produits agricoles et l'exemption de leur application à l'aide alimentaire humanitaire pourraient également figurer parmi les résultats éventuels de Buenos Aires.

Si des solutions satisfaisantes ne sont pas trouvées lors de la prochaine conférence ministérielle, ces questions pourraient être intégrées à un futur programme de travail faisant suite à la conférence, aux côtés d'autres domaines non agricoles. Certains

232 millions de personnes

Selon de nouvelles estimations de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, un quart environ de la population des PMA est sous-alimentée, ce qui représente 232 millions de personnes.

représentants officiels indiquent qu'un tel programme pourrait également inclure les négociations sur l'accès au marché des produits agricoles, un « mécanisme de sauvegarde spéciale » pour protéger les producteurs des PMA et des pays en développement en cas de hausse soudaine des importations ou de chute des prix, et les questions relevant de la « concurrence à l'exportation », telles que les règles relatives aux entreprises commerciales d'État dans le domaine agricole, qui n'avaient pas été réglées à Nairobi.

Soutien interne

Les PMA ont déposé en janvier une proposition sur le soutien interne dans le secteur de l'agriculture, qui appelle la conférence ministérielle à approuver un plafonnement global du soutien ayant des effets de distorsion des échanges, englobant le soutien dit de « catégorie orange » et « de minimis », qui a d'importants effets de distorsion, ainsi que les versements dits de « catégorie bleue » qui limitent la production. Cette proposition envisage également un plafonnement du soutien concernant certains produits importants pour le groupe, et notamment le coton. Une étude de l'ICTSD montre que la mise en place de limites de cette nature, propres à certains produits, pourrait jouer un rôle décisif pour certains produits clés dans les PMA, comme le coton, le sucre et la volaille (qui souffrent tous d'importantes distorsions sur les marchés internationaux), ainsi que pour certains types de fruits, légumes et noix.

L'ODD « faim zéro » (ODD 2) engage les gouvernements à « corriger et prévenir les restrictions et distorsions commerciales sur les marchés agricoles mondiaux » pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés dans ce domaine.

Les propositions des PMA affichent des points communs et des différences avec celles présentées par les grandes puissances commerciales. On a vu apparaître des divergences entre la position des grands pays en développement, comme la Chine ou l'Inde, et les pays qui distribuaient depuis longtemps, ou continuent de distribuer, des subventions agricoles ayant des effets de distorsion des échanges, tels que les États-Unis ou l'UE. Bien que les premiers aient appelé à l'élimination du soutien de « catégorie orange », qui a des effets de distorsion des échanges, ils sont cependant favorables au maintien des flexibilités actuelles qui permettent aux pays en développement de distribuer un soutien « de minimis », alors que les États-Unis en particulier craignent que ce soutien ait tout de même des effets de distorsion des échanges. De leur côté, les pays du G-10 (groupe incluant notamment le Japon, la Norvège ou la Suisse), qui ont une agriculture très protégée, affirment que la position de la Chine et de l'Inde leur imposerait des exigences irréalistes, tandis que ceux du groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont apporté leur soutien à la position des grands pays en développement.

Une proposition de l'UE, du Brésil et de trois autres pays exportateurs de produits agricoles datant du mois de juin cherche à promouvoir une autre approche. Elle prévoit de nouveaux plafonds globaux sur le soutien ayant des effets de distorsion des échanges, qui prennent la forme d'un pourcentage de la production agricole, et s'efforce d'inciter les pays à communiquer des données plus récentes et plus précises à l'OMC. Les pays en développement auraient la possibilité de distribuer un soutien plus important que les pays développés, ou d'introduire leurs nouveaux plafonds à une date ultérieure, et il n'y aurait pas de limitation pour le soutien distribué par les PMA. Surtout, la proposition s'efforce de lier les nouvelles règles relatives aux subventions agricoles à la question des achats de denrées alimentaires subventionnés dans le cadre des programmes de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire des pays en développement – une démarche que la Chine, l'Inde et d'autres pays du groupe de négociation G-33 jugent inacceptable.

Un autre groupe de pays est également en désaccord avec l'approche UE-Brésil, mais pour des raisons différentes. L'Australie, la Nouvelle-Zélande et d'autres pays exportateurs de produits agricoles ont appelé à des plafonds de montant fixe, au lieu de plafonds qui tendent à augmenter avec la valeur de la production agricole. Une proposition émanant de ces pays a été déposée en octobre, suggérant tout un éventail de méthodes pour fixer un plafond, avec des options couvrant les grandes économies, celles qui ont un niveau élevé de subventions (G-10) et les pays en développement de plus petite taille, les PMA étant exemptés de tout plafonnement de leur soutien. Une analyse de l'ICTSD examine l'impact potentiel des différentes approches en matière de plafonnement du soutien interne à l'agriculture ayant des effets de distorsion des échanges sur le niveau des subventions des principaux acteurs des pourparlers.

Stocks publics

Peu de nouvelles idées ont été présentées sur le sujet distinct, mais lié, de la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire. Les grands pays en développement avaient initialement soulevé cette question à l'approche de la conférence ministérielle de Bali en 2013, l'inflation rapide des prix alimentaires de l'époque leur faisant craindre de se trouver en infraction des règles de l'OMC en vigueur sur le niveau des subventions agricoles. Un accord provisoire avait été conclu, en vertu duquel les autres pays convenaient de ne pas engager de procédure de différend dans ce domaine au niveau de l'OMC, en échange d'informations plus détaillées sur le mode de fonctionnement de ces régimes de soutien et d'autres conditions. Les membres de l'OMC ont ensuite accepté que cet accord s'applique tant qu'une solution permanente ne sera pas trouvée.

Si la Chine, l'Inde et d'autres pays du G-33 souhaitent que ce type de versements bénéficie d'une exemption dans le cadre des règles de l'OMC, les pays exportateurs de produits agricoles préféreraient un résultat inspiré de l'accord de Bali. Sachant que le soutien « de minimis » des pays en développement, qui a des effets de distorsion des échanges, peut atteindre 20 pourcent de la valeur de leur production agricole, la plupart des PMA ont peu de chances de franchir prochainement les limites actuelles – bien que certains d'entre eux aient prévenu qu'ils pourraient avoir besoin d'une plus grande flexibilité à l'avenir, alors que d'autres soulignent la nécessité d'empêcher que les stocks subventionnés soient exportés par mégarde sur les marchés internationaux.

Si les gouvernements veulent que leur engagement à éliminer la faim devienne réalité, ils devront aller au-delà de mesures graduelles pour adopter un nouveau paradigme de la gouvernance du système alimentaire mondial.

Coton

Le groupe C-4, composé de PMA d'Afrique de l'Ouest producteurs de coton, a déposé en octobre une proposition sur le coton, soutenue par ses membres, le Bénin, le Burkina Faso, le Tchad et le Mali⁴. Avec des exportations d'un montant de 1,5 milliard US\$ en 2013, cette culture se classe au deuxième rang des exportations agricoles des PMA après le café. Cette nouvelle proposition appelle à un plafonnement global du soutien au coton ayant des effets de distorsion des échanges, ainsi qu'à des mesures relatives au soutien dit de « catégorie verte », censé n'avoir que des effets minimaux de distorsion des échanges en vertu des règles actuelles de l'OMC. Les pays qui se sont engagés à respecter un plafond sur le soutien dit de « catégorie orange » (qui a d'importants effets de distorsion) au niveau de l'OMC seraient soumis à une réduction du niveau total de leur soutien au coton ayant des effets de distorsion des échanges, allant de 70 à 90 pourcent selon le niveau de ces subventions pendant une période de référence antérieure. Sachant que la proposition n'exigerait pas d'engagements supplémentaires de la part de pays en développement tels

que la Chine ou l'Inde, les pays développés, comme par exemple les États-Unis, estiment qu'elle ne constitue pas une bonne base de discussion pour la suite des pourparlers.

Restrictions à l'exportation

Avec des pays peu enclins à faire des propositions ambitieuses dans les pourparlers, les options sur la table en matière de restrictions à l'exportation de produits agricoles se concentrent principalement sur des avancées graduelles pour améliorer les règles existantes. Un document de Singapour, qui propose d'améliorer la transparence dans ce domaine, a dans l'ensemble été bien accueilli par les membres. Il propose également d'exempter l'aide alimentaire humanitaire achetée par le Programme alimentaire mondial de ces restrictions. Il y a deux ans, le groupe des PMA avait proposé un durcissement des règles relatives aux restrictions à l'exportation de produits agricoles dans le cadre d'une proposition globale de négociation, qui faisait suite à une série de flambées des prix alimentaires particulièrement difficiles à supporter pour les consommateurs des pays pauvres importateurs de denrées alimentaires.

Au-delà de Buenos Aires

Pour réaliser l'ambition de l'ODD 2 visant à éradiquer la faim dans le monde, le maintien du statu quo n'est pas une option. Si les gouvernements veulent que leurs engagements dans ce domaine deviennent réalité, ils devront aller au-delà de mesures graduelles pour adopter un nouveau paradigme de la gouvernance du système alimentaire mondial. Lorsqu'ils se réuniront à Buenos Aires, les ministres du commerce des PMA et des autres groupes de négociation auront la possibilité de montrer que l'OMC est capable de contribuer à la réalisation d'objectifs plus larges de politique publique, en prenant des mesures concrètes pour corriger et prévenir les restrictions et distorsions commerciales sur les marchés agricoles mondiaux, et en se mettant d'accord sur un futur programme d'action dans ce domaine.

-
- ❶ Pour une présentation plus détaillée de la manière dont les politiques relatives au commerce affectent la sécurité alimentaire dans le Programme à l'horizon 2030, voir Díaz-Bonilla, Eugenio, et Jonathan Hepburn, « Vaincre la malnutrition : pourquoi le commerce et les marchés sont importants », *Passerelles* 17, n° 8 (octobre 2016). <http://bit.ly/2ltAZ4g>
 - ❷ Voir l'article de A. Tipping sur les subventions à la pêche dans ce numéro.
 - ❸ Dans les pays développés, le soutien « de minimis » est plafonné à 5 pourcent de la valeur de la production pour le soutien par produit plus 5 pourcent pour le soutien non spécifique à certains produits. Les pays en développement ont droit à deux fois ce montant, bien que la Chine ait accepté un plafond ramené à 8,5 pourcent de la valeur de sa production lorsqu'elle a rejoint l'OMC.
 - ❹ Les pays du C-4 figurent parmi les neuf premiers PMA exportateurs de coton, aux côtés du Mozambique, de la Tanzanie, de la Zambie, du Togo et du Soudan.



Jonathan Hepburn
Responsable du programme
Agriculture, ICTSD

AIDE POUR LE COMMERCE

Comment le Cadre intégré renforcé aide-t-il les PMA à exploiter leur potentiel commercial ?

Ratnakar Adhikari et James Edwin

La faiblesse des capacités institutionnelles et productives constitue le principal obstacle à la participation des pays les moins avancés au commerce international. Comment le Cadre intégré renforcé aide-t-il, notamment en Afrique, dans leurs efforts pour surmonter ces barrières et tirer meilleur parti du commerce ?

Le Cadre intégré renforcé (CIR) est le seul programme global ayant vocation à aider les pays les moins avancés (PMA) à utiliser le commerce comme moteur de la croissance, du développement durable et de la réduction de la pauvreté. Il exerce sa mission en partenariat avec les pays bailleurs de fonds, les organisations internationales et les gouvernements des PMA. Il apporte en premier lieu une aide institutionnelle aux PMA en vue de renforcer leurs capacités commerciales et de mettre en place la structure institutionnelle politique, réglementaire et stratégique qui sous-tend le programme de développement du commerce de chaque pays. Il apporte ensuite son soutien à la mise en œuvre des projets jugés prioritaires pour surmonter, dans les secteurs productifs qui jouissent d'un potentiel commercial, les défis qui pèsent sur la participation des PMA, et pour développer leur place dans le commerce international. L'appropriation nationale est au cœur de l'action du CIR, qui laisse le soin aux PMA de définir leurs besoins, d'établir leur ordre de priorité et de mettre en œuvre les interventions jugées importantes dans le domaine du commerce. Le CIR soutient 51 pays, dont les 33 PMA africains.

Renforcer les capacités commerciales des PMA

En matière institutionnelle, rien qu'en 2016, 11 000 fonctionnaires et 5 000 représentants du secteur privé provenant de 40 PMA ont été formés dans des domaines liés au commerce, tels que la facilitation des échanges, les chaînes de valeur mondiales, les normes et la qualité, le développement des entreprises, la fiscalité, l'élaboration des politiques commerciales, la mise en œuvre des réformes du commerce, la rationalisation des flux commerciaux ou l'intégration des questions de genre dans le domaine du commerce. En moyenne, 30 pourcent des participants étaient des femmes. Les connaissances ainsi acquises facilitent une participation inclusive aux programmes nationaux de développement du commerce des PMA.

L'aide pour le commerce en faveur des PMA est plus efficace lorsque les acteurs clés du secteur public et du secteur privé collaborent sur le programme national de développement du commerce. Le CIR a aidé 33 pays à mettre en place des mécanismes de coordination en matière de commerce, qui permettent aux partenaires de développement d'entretenir le dialogue sur les questions commerciales, de suivre les activités liées au commerce et de s'assurer que les initiatives soient complémentaires pour éviter toute duplication des efforts. Ces mécanismes comprennent un dialogue de haut-niveau entre les gouvernements et le secteur privé sur les questions de politique commerciale, des consultations entre gouvernements et bailleurs de fonds sur les interventions dans le secteur du commerce et des groupes de travail couvrant l'ensemble du secteur du commerce.

En matière de politiques publiques, certaines politiques inadéquates, ou dépassées, font peser d'importantes contraintes sur la capacité commerciale des PMA. Face à cela, dans le cadre de son soutien institutionnel, le CIR a aidé 35 pays (dont trois récemment sortis des PMA) à faire du commerce un élément clé de leurs plans nationaux de développement. Vingt-et-un pays ont ainsi formulé des politiques commerciales modernisées, qui couvrent les priorités commerciales relatives au commerce des biens, mais aussi des services, au niveau régional comme au niveau international.

Pour que le commerce fasse partie intégrante des programmes nationaux de développement, le CIR a aidé 32 PMA à faire le lien entre leurs stratégies sectorielles et leurs politiques commerciales, en intégrant le commerce à la stratégie sectorielle dans au moins trois secteurs productifs, pouvant inclure l'agriculture, le tourisme, l'énergie, l'industrie, les technologies de l'information et de la communication ou les transports, ou des domaines transversaux, tels que l'environnement, les infrastructures physiques, le commerce électronique, l'égalité entre les sexes ou les micro-, petites et moyennes entreprises (MPME). Le CIR veille également à ce que le processus d'élaboration des politiques et stratégies commerciales prenne en compte le point de vue des parties concernées et soit inclusif sur le plan du genre, tout en mettant l'accent sur le soutien aux populations les plus pauvres.

Touchant de près aux politiques commerciales et aux stratégies sectorielles, une étude analytique intitulée *Diagnostic Trade Integration Study* (DTIS : Étude de diagnostic de l'intégration commerciale) a été récemment réalisée dans 31 pays avec le soutien du CIR. Cette étude factuelle permet aux pays d'analyser leurs perspectives macro-économiques, leur potentiel de réformes réglementaires et économiques, le commerce des services, la facilitation des échanges et la compétitivité. Cette DTIS constitue un outil indispensable pour les PMA qui souhaitent mieux intégrer le commerce à leurs plans nationaux de développement et à leurs stratégies dans les différents secteurs productifs. Elle est également cruciale pour identifier des projets bancables s'inscrivant dans le cadre des priorités visées par les bailleurs de fonds, les partenaires de développement et/ou l'investissement direct à l'étranger.

Les PMA se caractérisent non seulement par une pauvreté généralisée et une forte dépendance à l'égard de l'aide au développement, mais certains sont également géographiquement isolés et vulnérables.

Le CIR joue également un rôle de catalyseur pour ces projets. À ce jour, il a ainsi soutenu 40 projets dans 29 pays. Ces projets répondent à des priorités sectorielles ou transversales offrant un potentiel en matière de développement, afin d'encourager l'émancipation économique des populations, notamment défavorisées, et leur permettre de bénéficier de la croissance économique grâce la création d'emplois et de revenus à la fois plus élevés et plus pérennes.

Une grande majorité de ces projets se concentrent sur l'amélioration de la productivité à l'export et le développement d'entreprises tournées vers l'exportation, en visant notamment les MPME. Les 189 MPME qui ont bénéficié du soutien du CIR ont créé des emplois dans des secteurs à forte intensité de main d'œuvre, tels que l'industrie agro-alimentaire, les services du secteur du tourisme ou l'industrie du textile et de la confection, qui se caractérisent tous les trois par un niveau élevé de participation féminine.

Pour ne citer que quelques exemples, trois transformateurs de noix de cajou gambiens ont adopté de nouvelles technologies d'emballage qui leur permettent désormais de commercialiser leurs produits auprès des hôtels et supermarchés locaux. Une amélioration dans la production horticole au Lesotho a permis de générer un revenu mensuel moyen de 80 US\$ pour des agriculteurs qui gagnaient précédemment très peu. Au Burkina Faso, 1 020 nouveaux emplois ont été créés en 2016 dans 17 nouveaux sites de transformation de la mangue, qui ont permis d'augmenter les exportations. Entre 2014, année de lancement du projet, et 2016, les exportations de mangues séchées sont ainsi passées de 3,9 à 10,2 millions US\$, soit une croissance de 160 pourcent. En Zambie, 6 580 apiculteurs (dont 30 pourcent de femmes) ont été formés à de meilleures techniques d'apiculture, qui ont permis une amélioration de plus de 60 pourcent de la qualité du miel.

Cible 8.a

La cible 8.a des Objectifs de développement durable appelle à « accroître l'appui apporté dans le cadre de l'initiative Aide pour le commerce aux pays en développement, en particulier aux pays les moins avancés, y compris par l'intermédiaire du cadre intégré renforcé pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés. »

Un environnement difficile

Le CIR travaille avec des pays présentant des situations extrêmement difficiles. Les PMA se caractérisent non seulement par une pauvreté généralisée et une forte dépendance à l'égard de l'aide au développement, mais certains sont également géographiquement isolés et vulnérables, comme c'est le cas de petits États insulaires en développement tels que les Comores.

En plus de ces contraintes matérielles, les gouvernements nationaux sont confrontés à des difficultés supplémentaires telles que les catastrophes naturelles (comme les récents glissements de terrain au Sierra Leone), les épidémies (Ebola en Afrique de l'Ouest) ou les troubles politiques (Burkina Faso, République centrafricaine, Somalie ou Sud-Soudan). Certains de ces événements détruisent les infrastructures et détournent les ressources humaines et financières d'autres secteurs tels que le commerce. Ils peuvent également affecter l'implication et le processus d'appropriation de la part des gouvernements à l'égard des programmes du CIR, ce qui se traduit parfois par des perturbations de longue durée.

Les pays bénéficiaires ont tous des caractéristiques particulières qui sont prises en compte dans la définition des programmes, notamment en termes de capacités humaines et institutionnelles, de rapidité d'exécution, d'implication des gouvernements, de dialogue avec les bailleurs de fonds et le secteur privé, de capacité à mobiliser des ressources, etc. Cela signifie que le CIR doit examiner l'incidence de ces différentes caractéristiques pour adapter le programme général aux besoins de chaque pays. Il doit également veiller à son obligation de gérer de manière efficace et productive les ressources des bailleurs de fonds et de rendre compte à l'ensemble du partenariat. La gestion des risques, dont notamment le risque fiduciaire, fait partie intégrante des processus du CIR visant à aider les pays les plus pauvres du monde à développer leurs activités commerciales.

Perspectives d'avenir

Pas de PMA laissé sur la touche

Le travail du CIR est aligné sur les Objectifs de développement durable (ODD) et a pour principe de ne laisser aucun PMA sur la touche. L'ODD 17 appelle à revitaliser le partenariat mondial pour le développement durable, tandis que la cible 17.11 de cet ODD appelle à doubler d'ici 2020 la part des exportations des PMA. En sa qualité de partenariat entre PMA, bailleurs de fonds et organisations internationales associées, peu d'organisations incarnent mieux l'esprit de l'ODD 17 que le CIR. Il est le mieux placé pour rassembler toutes les parties concernées et coordonner leurs efforts en vue d'aider les PMA à doubler leur part dans les exportations mondiales. Les ODD mentionnent d'ailleurs spécifiquement l'importance du CIR pour la réalisation de la cible 8.a des ODD, qui appelle à accroître l'aide pour le commerce, dans le cadre notamment du CIR.

Mettre l'accent sur le genre et l'environnement dans la définition des programmes

Le développement du commerce est source de croissance et de nouvelles opportunités, mais il affecte différemment les hommes et les femmes. Le CIR continuera de soutenir les politiques commerciales et de développement appropriées en vue de promouvoir une approche inclusive en termes de genre dans la définition et la mise en œuvre des programmes liés au commerce, en favorisant notamment la participation des femmes au sein des différents secteurs productifs qui se développent grâce au commerce. Le CIR continuera également de promouvoir une croissance respectueuse de l'environnement, avec des cadres réglementaires qui s'efforcent de le protéger.

Mettre les ressources au service de la croissance du secteur privé

Le CIR utilise l'aide au développement pour faire avancer les réformes économiques et stimuler le commerce, dans le but que cet accroissement du commerce entraîne à son tour de nouvelles opportunités d'investissement et de commerce. Sachant que les investissements du CIR jouent un rôle de catalyseur, le programme est en train d'élargir sa base de bailleurs de fonds pour y associer des organisations philanthropiques et promouvoir la coopération Sud-Sud ou triangulaire. En retour, les PMA bénéficient de cette évolution des mécanismes du CIR pour mobiliser l'expertise et les financements nécessaires à leur programme de développement du commerce dans le cadre de

différentes formes de financements mixtes, associant gouvernement et secteur privé, gouvernement et donateurs bilatéraux, gouvernement et CIR, CIR et donateurs bilatéraux, CIR et organisations internationales ou CIR et ressources du secteur privé.

Nouvelles questions

À la lumière des évolutions récentes du commerce mondial et des prévisions quant aux futures discussions internationales dans ce domaine, le CIR est en train d'élargir ses domaines d'intervention pour y inclure de nouveaux aspects qui auront une incidence sur le développement du commerce des PMA, comme par exemple l'intégration régionale, le commerce électronique, la connectivité ou les chaînes de valeur mondiales.

Limitation des ressources

Confrontés à de nombreuses contraintes dans leurs efforts pour accroître leur productivité et participer pleinement au commerce international, les PMA ont besoin d'un soutien spécifique et ciblé, aussi bien technique que financier, de la part de leurs partenaires de développement nationaux et étrangers. Ce soutien est crucial pour améliorer la compétitivité des PMA, qui dépendent fortement des matières premières. Les niveaux actuels de soutien financier au CIR ne sont pas suffisants pour lui permettre de s'acquitter pleinement de son mandat tel que stipulé dans l'ODD 8.a. Il s'ouvre donc aux ressources provenant de donateurs non traditionnels en plus de ses bailleurs de fonds traditionnels.

Conclusion

Les contraintes institutionnelles et le manque de ressources continuent de peser sur la capacité des PMA à accroître leur part dans le commerce international. Mais même confrontés à ces défis à la fois nationaux et globaux, les PMA font preuve d'une résilience remarquable, qui justifie la poursuite du dialogue et du soutien apporté par le CIR pour les aider à mettre le commerce au service de la réduction de la pauvreté et d'une croissance économique plus forte et plus inclusive. En sa qualité de cadre général de coordination de la distribution de l'aide pour le commerce aux PMA, le CIR continuera de les aider à surmonter ces contraintes, de surveiller les risques et de mettre en place des mesures d'atténuation. L'aide aux PMA est plus efficace lorsque les pays concernés parviennent à pleinement s'appropriier les programmes de développement du commerce et que les principales parties concernées du secteur public et du secteur privé travaillent de concert. C'est cette approche de partenariat, maintenant consacrée par les ODD, qui a permis au CIR de parvenir à l'impact souhaité sur le terrain.



Ratnakar Adhikari
Directeur exécutif, secrétariat
exécutif du CIR



James Edwin
Coordinateur suivi et évaluation,
secrétariat exécutif du CIR

OMC

Peut-on parler de tout à l'OMC ? Une perspective africaine

Cheikh Tidiane Dieye

Depuis ses débuts, l'OMC a toujours été marquée par des tensions quant à la délimitation des sujets qu'elle devrait couvrir. Éclairage sur un débat qui, selon toute vraisemblance, ne devrait que s'amplifier à l'avenir.

Le débat sur l'extension du périmètre couvert par l'OMC n'est pas nouveau. Il est consubstantiel à la naissance de l'organisation. Celle-ci a investi, dès sa naissance, de nouveaux champs comme le commerce des services et la propriété intellectuelle. Contrairement au GATT qui n'avait de compétence réglementaire que sur les biens, l'élargissement des sujets couverts par l'OMC a commencé dès les négociations de Marrakech, à travers la mise en place de groupes de travail thématiques dont les travaux devaient être guidés par trois principes¹. Le premier affirmait que la libéralisation du commerce mondial devait se poursuivre, s'approfondir et s'élargir à des sujets comme le commerce des services, en complément du commerce des biens, mais aussi à des questions liées au commerce telles que de l'investissement et les marchés publics, entre autres. Le second principe mettait en avant la nécessité de veiller à ce que les effets attendus de la libéralisation du commerce ne soient pas dilués ou compromis par l'érection de barrières non tarifaires, qu'elles soient administratives ou privées, notamment dans les domaines des procédures du commerce international, des normes du travail et de la politique de concurrence. Le troisième principe portait sur l'articulation entre la libéralisation du commerce, présentée comme une maxime, et des objectifs globaux comme la sauvegarde de l'environnement, la promotion du développement durable et la protection des droits humains.

Le commerce serait-il un fait social total ?

La croissance et l'expansion rapide du commerce des biens et des services ainsi que son rôle désormais reconnu dans la création de richesse et l'accélération du développement économique et social au sein des nations ont fait naître le sentiment que celui-ci pouvait couvrir tout l'espace de la réalité humaine. Il est ainsi considéré par les partisans du « tout commerce » comme un fait social total, à savoir un phénomène qui, selon le sociologue et anthropologue français Marcel Mauss, met en branle l'ensemble de la société et de ses institutions. Le commerce serait ainsi ce qui détermine le plus les relations et les interactions entre les nations du monde, de l'antiquité à nos jours, en influençant complètement ou partiellement leurs liens politiques, économiques, sociaux voire culturels. De ce point de vue, tout ce qui est digne d'intérêt pour améliorer la vie des êtres humains et qui peut faire l'objet de transactions commerciales, aux fins de créer et de partager de la richesse, peut être discuté à l'OMC. Il suffit de voir la panoplie des domaines déjà couverts par les négociations pour se rendre compte de l'étendue de l'espace qu'il couvre : les biens agricoles et industriels, la propriété intellectuelle et ses ramifications socioculturelles, l'investissement, les services et leurs centaines de sous-secteurs, la pêche, les biens et services environnementaux, etc.

De l'avis de certains, l'OMC serait le meilleur endroit pour discuter de toutes les questions relatives au commerce, puisque les membres qui la composent disposent tous du même pouvoir d'accepter ou de rejeter les sujets introduits et que les règles communes qu'ils adoptent sont approuvées par consensus. Un antagonisme tranché a néanmoins très vite émergé sur cette question, entre les membres qui portent et promeuvent le projet d'élargissement de l'OMC à de nouveaux sujets, essentiellement des pays développés, et ceux qui s'y opposent, à savoir la majorité des pays en développement.

L'affrontement entre ces deux visions de l'OMC, de sa portée et de ses attributions est allé crescendo au fil des années. Il s'est intensifié au fur et à mesure que le système commercial multilatéral se complexifiait. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette complexification, dont notamment les crises multiformes auxquelles l'OMC a dû faire face, l'arrivée de nouveaux États membres qui ont bouleversé les équilibres antérieurs et provoqué un basculement vers une multipolarité accrue, et l'influence d'acteurs externes ayant développé un discours structuré, souvent critique, sur le mode de fonctionnement de l'OMC et la tentation expansionniste de certains de ses membres. Il s'agit en particulier d'organisations de la société civile mondiale, au premier rang desquelles figurent les organisations non-gouvernementales, les organisations syndicales, les mouvements de producteurs agricoles, etc.

Le balisage du périmètre de l'OMC

Les partisans de la vision expansionniste de l'OMC ont vécu leur premier rappel à l'ordre un an seulement après sa création. Lors de la Conférence ministérielle de Singapour en 1996, la confrontation autour de la « clause sociale » a été farouche. Le compromis obtenu, à la fois technique et politique, a permis de mettre à l'aise les deux camps, en reconnaissant, d'une part, l'importance « d'observer des normes fondamentales du travail internationalement reconnues », et en affirmant, d'autre part, que l'Organisation Internationale du Travail (OIT) est « l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper ». Une disposition qui rejette donc la compétence de l'OMC dans le champ des normes et de la régulation du travail.

En vérité, même s'il est difficile, il faut le reconnaître, de cloisonner la réalité économique et sociale et de tracer une ligne de démarcation étanche entre ce qui relève du commerce et ce qui doit en être exclu, on peut bien, par contre, déterminer les sujets qui peuvent faire l'objet de négociations commerciales ou de régulation à l'OMC en fonction de principes éthiques, de justice et de soutenabilité économique, environnementale ou sociale. Même les tenants de la thèse du « tout commerce », qui jusqu'ici étaient favorables à une libéralisation quasi inconditionnelle du commerce et une couverture presque totale de la réalité économique et sociale par l'OMC, admettent de plus en plus la possibilité de soustraire certains aspects des négociations commerciales au nom d'arguments économiquement ou éthiquement justifiés. Les questions sociales et environnementales ainsi que celles liées aux droits humains, à la santé ou à l'alimentation ne peuvent être soumises aux mêmes règles libérales que les domaines traditionnels du commerce. Certains ont estimé pendant longtemps que la libéralisation du commerce était un horizon indépassable. Elle marquerait la « fin de l'histoire », consacrant le meilleur système en ce qui concerne la création et la distribution de la richesse et du bien-être dans le monde. Ces derniers se rendent maintenant à l'évidence : la libéralisation a créé des gains, certes. Mais ceux-ci ne sont pas distribués équitablement entre pays et entre groupes sociaux à l'intérieur des pays. Certains gagnent pendant que d'autres perdent.

À priori, l'introduction de nouveaux sujets dans le périmètre des négociations à l'OMC ne devrait pas poser de problème, à condition d'avoir soulevé les bonnes questions au préalable et de veiller à ce que certaines conditions soient réunies. Pourquoi, pour qui et pour quelles finalités introduit-on un sujet à l'OMC ? Quels peuvent être les effets bénéfiques ou les impacts négatifs découlant de l'introduction de ces sujets sur la vie concrète des populations ?

Prenons des exemples concrets. Si à Cancun, en 2003, les pays en développement ont rejeté les thèmes de Singapour, introduits dans le programme de travail de l'OMC depuis 1996, ce n'est pas parce qu'ils ne reconnaissaient pas l'utilité de l'investissement, des marchés publics et de la politique de concurrence. C'est parce qu'ils avaient le sentiment que l'inclusion de ces sujets était prématurée et que les conditions optimales n'étaient pas encore réunies. Ces sujets auraient alourdi le programme de travail de l'OMC et soumis les maigres ressources techniques, financières et humaines des pays en développement à une pression insoutenable.

De même, si aujourd'hui certains pays, y compris des pays africains, sont réticents à l'idée de s'engager sur la question du commerce électronique à l'OMC, il faut bien reconnaître que ce n'est pas par ignorance de l'importance de ce sujet. Le commerce électronique est déjà une composante essentielle de l'activité économique et de la vie des citoyens dans de nombreux pays en développement.

En vérité, certaines questions ne sont pas rejetées de l'OMC du fait de leur nature intrinsèque. Les questions relatives au travail ou à l'environnement, par exemple, sont des éléments indissociables de l'écosystème du commerce. On peut avancer que les problèmes viennent moins des sujets évoqués que du système lui-même. Les promesses non tenues du système, qui nourrissent en partie les frustrations et les critiques vis-à-vis de l'OMC ou du multilatéralisme, ont amené de nombreux acteurs du Nord et du Sud à douter de la capacité de l'organisation à traiter de manière juste certaines questions fondamentales.

Le développement est la référence ultime

Le développement est un droit pour tout être humain et pour toute nation. De nombreux pays ont déjà acquis le statut de pays développé et entendent le conserver. Un nombre encore plus grand rêve légitimement d'y accéder. Pendant un moment, l'OMC a porté ce rêve et s'est positionnée comme étant l'une des principales institutions globales pouvant soutenir les pays en développement dans l'atteinte de leurs objectifs de développement.

On comprend mieux cet espoir en analysant le programme de Doha pour le développement. Ce programme est né de deux événements majeurs. Le premier est un événement malheureux : l'échec de la conférence ministérielle de Seattle en 1999, qui a été incapable de prouver que l'OMC mettrait en place les conditions favorables pour un système commercial mondial juste, ouvert et équitable. Le second événement est heureux : le lancement des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000, avec notamment un objectif 8 qui visait à mettre en place un partenariat mondial pour le développement durable. D'ambitieuses cibles, quantitatives et qualitatives, ont été attachées à cet objectif.

La conférence ministérielle de Doha a adopté, en 2001, une généreuse déclaration politique, truffée de références au développement, de promesses d'assistance technique et de renforcement des capacités, avec une place de choix pour le traitement spécial et différencié (TSD). Malheureusement, les fruits de Doha n'ont pas tenu la promesse des fleurs. Et à Nairobi, lassés de devoir se justifier à chaque fois sur leurs promesses non tenues, les pays développés, au premier rang desquels se trouvent les États-Unis et l'UE, ont tenté d'enterrer Doha. En conséquence, la déclaration ministérielle de Nairobi a entériné, pour la première fois, la césure de l'OMC en deux camps : ceux qui veulent poursuivre l'agenda de Doha et défendent la primauté de l'approche multilatérale des négociations, y compris dans le choix des questions à incorporer dans l'agenda, et ceux qui veulent fonctionner selon d'autres approches, notamment les négociations plurilatérales, les accords commerciaux régionaux (ACR) ou les méga-ACR.

La primauté du libéralisme qui a marqué les années 90 a amené certains des membres à assigner à l'OMC des missions qui vont au-delà de ses capacités. Ces missions doivent être repensées et recentrées autour d'objectifs de régulation dans des domaines spécifiques directement liés au commerce, dans le cadre d'une réforme de l'OMC que de nombreux acteurs appellent de leurs vœux. Mais avant tout, il faut peut-être reconnaître que le champs d'action est devenu trop vaste et touche à des intérêts devenus trop différents et complexes pour que des consensus soient faciles, ou même possibles, entre 164 membres.



Cheikh Tidiane Dieye
Directeur exécutif du Centre
africain pour le commerce,
l'intégration et le développement
(Enda Cacid).

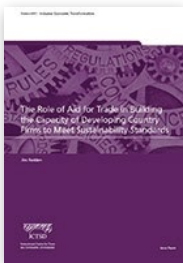
① Siroën, Jean-Marc, « L'OMC face à la crise des négociations commerciales », *Les études du CERI*, n°160 (2009).

Publications et ressources



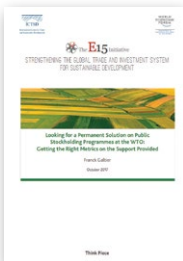
Implications des pourparlers de l'OMC sur le soutien interne à l'agriculture pour les pays les moins avancés – ICTSD – Novembre 2017

Cette note d'information est tirée d'une étude d'ICTSD sur les implications des différentes options de négociation au niveau de l'OMC pour le groupe des pays les moins avancés (PMA). Elle examine les tendances passées et prévisionnelles en matière de production, consommation et commerce des PMA pour identifier les produits importants pour le groupe, passe en revue les principaux éléments des propositions de négociations et évalue l'impact potentiel de ces propositions sur les produits qui intéressent plus particulièrement les PMA. <http://bit.ly/2hkcUIt>



Aider les entreprises des pays en développement à respecter les normes de durabilité : le rôle de l'aide pour le commerce – ICTSD – Octobre 2017

L'un des grands défis contemporains auxquels les entreprises des pays en développement, et en particulier les PME, sont confrontées réside dans le nombre croissant de normes et réglementations qu'elles doivent respecter afin de s'intégrer aux chaînes de valeur mondiales. Cette étude s'intéresse au rôle que l'aide pour le commerce peut jouer afin de soutenir les PME et les petits producteurs qui éprouvent des difficultés à se conformer aux normes de durabilité nécessaires pour participer à ces chaînes de valeur. <http://bit.ly/2zfzWRU>



Recherche d'une solution permanente sur les programmes de stocks publics à l'OMC : trouver des indicateurs de mesure adaptés au soutien distribué – E15 Initiative – Octobre 2017

Les règles de l'OMC relatives aux programmes de stocks publics sont en discussion depuis déjà un certain temps entre les pays membres et devraient être au cœur de la Onzième conférence ministérielle de l'OMC. Cet article propose une nouvelle approche pour progresser en direction d'une solution permanente. L'auteur y fait une analyse systématique des biais des règles actuelles de l'OMC dans l'estimation du soutien distribué aux agriculteurs dans le cadre de ces programmes et présente une manière d'y remédier. <http://bit.ly/2lkRwY6>



Les pêcheries de petite taille et les disciplines en matière de subventions : définitions, prises, revenus et subventions – ICTSD – Septembre 2017

Cette note d'information s'intéresse à la manière dont les pêcheries de petite taille sont identifiées par les instruments internationaux et la littérature académique. Elle fournit des estimations des prises totales, de la valeur au débarquement et des subventions dans ce secteur. La note articule des suggestions spécifiques quant à la manière dont ce secteur important pourrait être distingué dans le cadre des règles de l'OMC sur les subventions. <http://bit.ly/2hAtbsa>



Développer le commerce numérique : environnement mondial et implications pour l'Afrique – ICTSD – Juillet 2017

Cette étude a pour objectif de proposer certaines approches et options afin de permettre aux pays en développement d'encourager au mieux le commerce à l'ère du numérique. Elle se penche en particulier sur les régions de l'Afrique orientale et australe, et affirme que la numérisation ne se traduit pas automatiquement par des gains en matière de commerce et de croissance dans les économies en développement. Ces gains dépendent au contraire d'infrastructures adéquates et de politiques favorables. <http://bit.ly/2jF1btc>

EXPLORER LE MONDE DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE AVEC LE RÉSEAU BRIDGES D'ICTSD

BRIDGES AFRICA

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Afrique - En anglais
<http://www.ictsd.org/bridges-africa>

BRIDGES

Commerce mondial dans une perspective de développement durable
Accent sur l'international - En anglais
<http://www.ictsd.org/bridges>

BIORES

Analyse et informations sur le commerce et l'environnement
Accent sur l'international - En anglais
<http://www.ictsd.org/biores>

PUENTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Amérique latine et les Caraïbes - En espagnol
<http://www.ictsd.org/puentes>

PONTES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'international - En portugais
<http://www.ictsd.org/pontes>

МОСТЫ

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur la CEI - En russe
<http://www.ictsd.org/мосты>

桥

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'international - En chinois
<http://www.ictsd.org/qiao>

PASSERELLES

Analyse et informations sur le commerce et le développement durable
Accent sur l'Afrique francophone - En français
<http://www.ictsd.org/passerelles>



Centre International pour le Commerce et le Développement Durable

Chemin de Balexert 7-9
1219 Genève, Suisse
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

ENDA Cacid

B.P. 6879, Dakar, Senegal
+221-33-823-57-54
www.endacacid.org

PASSERELLES existe grâce à la généreuse contribution des donateurs et partenaires suivants :

DFID - UK Department for International Development

SIDA - Swedish International Development Agency

DGIS - Ministry of Foreign Affairs Netherlands

Ministry of Foreign Affairs, Denmark

Department of Foreign Affairs and Trade, Australia

PASSERELLES bénéficie également du soutien de ses partenaires associés et des membres du conseil éditorial.

PASSERELLES accepte volontiers de diffuser, contre paiement, toute publicité. La publication accepte toute proposition de sponsoring destinée à renforcer ses capacités à étendre son audience. L'acceptation se fait à la discrétion des éditeurs.

Toutes les opinions exprimées dans les articles signés de PASSERELLES sont celles de leurs auteurs, et ne représentent pas nécessairement les opinions d'ICTSD ou d'ENDA.



Ce travail est sous licence d'attribution non commercial Creative Commons - NoDerivatives 4.0 International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1563-0021

