



Livraison d'automobiles au Brésil.

Mettre l'OMC au service du développement

Bernard Hoekman

Comment aider les pays en développement à s'intégrer au système commercial mondial

L EXISTE, dans les négociations commerciales internationales, une tension permanente entre la volonté d'établir des normes universelles et le souci de prévoir des options de refus ou des exceptions, à l'intention surtout des pays en développement. Pour gérer cette tension, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a mis en place le *traitement spécial et différencié* (TSD). Le TSD couvre les promesses d'accès préférentiel aux marchés des pays à revenu élevé, le droit de limiter la réciprocité dans les cycles de négociations à des niveaux « conformes aux besoins en matière de développement » et la possibilité de conduire plus librement des politiques com-

merciales non conformes aux règles de l'OMC. Il part du principe que les industries des pays en développement ont encore besoin d'aide sur leur marché national (protection) comme à l'exportation (préférences).

Mais le TSD est controversé. Pour nombre d'économistes, son bilan n'a pas été très positif jusqu'à présent : les exceptions, la conditionnalité non commerciale et les contraintes de l'offre ont limité l'intérêt des préférences pour la majorité des pays en développement, tandis que la non-réciprocité et le relâchement des disciplines relatives aux obstacles au commerce ont freiné leur intégration à l'économie mondiale (la poursuite du protectionnisme

faussant les incitations, aux dépens des exportations et des gains de productivité). Pour d'autres analystes, les préférences sont nécessaires, car les pays industrialisés ont systématiquement bridé le potentiel du système commercial en érigeant des obstacles élevés face aux exportations des pays en développement et s'immiscent depuis longtemps dans les échanges, pratique que l'OMC limite étroitement aujourd'hui. Le TSD s'impose, par conséquent, pour donner les mêmes chances aux pays en développement.

L'adoption d'une politique commerciale restrictive peut favoriser l'essor des industries locales. Pour devenir efficaces, cependant, celles-ci doivent pouvoir se procurer des intrants auprès des fournisseurs les plus compétitifs et affronter la concurrence sur les marchés d'exportation de leurs produits. Quoi que l'on pense de l'appui de la politique commerciale aux industries locales, la théorie et l'expérience montrent que les obstacles au commerce doivent être abaissés pour que cet appui se concrétise. On peut donc estimer que l'OMC, en offrant aux membres un mécanisme qui permet de négocier la réduction de ces obstacles, favorise le développement.

Dans ces conditions, quel est le problème? Premièrement, l'OMC s'inscrit dans une logique mercantiliste : ses membres veulent améliorer leurs termes de l'échange en s'assurant un meilleur accès aux marchés de leurs partenaires. ***L'accent est mis non pas sur les perspectives de croissance et de prospérité des membres ou l'identification de «bonnes» politiques, mais sur les coûts que les mesures prises au plan national imposent aux autres pays.*** Une subvention peut, par exemple, être justifiée (pour pallier une défaillance du marché) même si elle est préjudiciable à d'autres pays.

Deuxièmement, ***l'OMC déborde de plus en plus du champ de la politique commerciale.*** L'application (ou l'absence) de réglementations nationales peut reposer sur de solides motifs d'efficacité économique, même si elle a des conséquences négatives pour d'autres pays. Ainsi, les pays pauvres peuvent fort bien avoir tout intérêt à n'assurer qu'un respect limité des règles de protection des droits de propriété intellectuelle (encadré 1). De même, les prescriptions réglementaires peuvent entraîner des coûts de mise en œuvre élevés et asymétriques pesant beaucoup plus sur les pays pauvres. Allonger les périodes de transition — solution retenue dans le cycle d'Uruguay — est une réponse inadaptée.

Troisièmement, ***peu d'efforts sont consentis pour déterminer les conditions à remplir afin de bénéficier de tel ou tel accord de l'OMC ou vérifier qu'elles sont réunies.*** Il n'existe pas non plus de mécanisme pour suivre l'efficacité des politiques justifiées au titre du TSD ou identifier d'autres options (y compris l'aide au développement) susceptibles de permettre à un pays pauvre d'atteindre ses objectifs. Pour reprendre l'exemple des subventions, en supposant que l'intervention soit fondée, les taxes ou subventions apportent en général une réponse plus efficace aux défaillances du marché que les obstacles au commerce, mais les gouvernements ne peuvent pas toujours y recourir et adoptent alors des politiques commerciales qui causent plus de distorsions (et sont plus coûteuses).

Enfin, ***le TSD traditionnel a entraîné de fortes discriminations entre pays en développement,*** incité les bénéficiaires de préférences à s'opposer à la libéralisation et rendu les politiques commerciales moins prévisibles.

Dans son approche actuelle du TSD, l'OMC privilégie la négociation détaillée des options de refus, règles et exemptions relatives à ses différents accords. Dans le cycle de Doha, il a été ainsi proposé que les pays en développement puissent désigner des «produits spéciaux» et utiliser des procédures de sauvegarde spéciales pour les produits agricoles. Pour ce faire, ils détermineraient cas par cas les dispositions qui leur seraient bénéfiques. Celles-ci ne sont pas forcément évidentes, et les possibilités d'accord avec les pays développés sur de telles propositions sont limitées par un calcul mercantiliste fondé sur le coût de ces propositions pour les pays riches, et non sur leur intérêt pour le développement. La nouvelle approche proposée ici impliquerait des changements majeurs pour les pays développés et pour les pays en développement. Elle orienterait davantage l'OMC vers le développement et permettrait aux pays en développement de mieux s'intégrer au système commercial mondial en assurant que tous les membres de l'OMC acceptent de s'engager sur une série de règles essentielles et en laissant une plus grande latitude dans d'autres domaines.

Une OMC favorable au développement

Pour que les accords de l'OMC deviennent plus favorables au développement, il faudrait qu'ils visent à :

- lever les obstacles externes au commerce des produits des pays pauvres;
- baisser les obstacles internes qui rehaussent les prix et resserrent l'éventail des biens et services consommés par les ménages et les entreprises;
- appuyer l'adoption de règles et d'institutions complémentaires qui étayent le développement.

Encadré 1

Le Cambodge et les ADPIC

Des études récentes montrent les bénéfices potentiels d'une application plus souple des règles de l'OMC. Ainsi, le Cambodge a fait de gros efforts pour se conformer à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et former les agents des secteurs public et privé qui en assureront le respect. Il a légiféré sur les marques de fabrique et de commerce, les brevets, les droits d'auteur, la protection des secrets de fabrique, la concurrence déloyale et la protection des variétés végétales. Il a entrepris aussi de former des avocats, magistrats et officiers de police et des douanes. Enfin, il a accéléré la rédaction des lois et règlements d'application et publié des documents en khmer sur ces questions.

Cet effort a été financé en grande partie par les donateurs, mais on peut se demander si les bénéfices l'emporteront sur les coûts, sachant que le Cambodge ne sera sans doute pas, avant longtemps, un gros producteur de technologies de pointe ou de produits pharmaceutiques? Le coût de l'application rigoureuse des droits de propriété intellectuelle peut dépasser de loin les coûts administratifs directs et les coûts d'opportunité liés aux ressources humaines affectées à cette tâche. Faut-il en faire une priorité pour le développement? La question reste posée. Que donnerait l'analyse coûts-avantages? Celle-ci n'a pas eu lieu, car l'adoption de l'accord sur les ADPIC était considérée comme un préalable à l'accession à l'OMC.

Les forces de l'économie politique entravent la réalisation du premier objectif. Dans le cadre mercantiliste de l'OMC, les petits pays pauvres n'ont pas grand-chose à proposer aux grands pays pour qu'ils renoncent aux mesures qui les lèsent. L'«accès préférentiel» prévu dans le TSD répondait en partie à ce constat. Beaucoup des pays les plus pauvres aujourd'hui n'ont pas pu utiliser le TSD pour accroître et diversifier leurs exportations. De plus, les préférences ne sont pas des engagements exécutoires dans le cadre de l'OMC, mais des promesses d'«effort maximal» tempérées, dans les faits, par de multiples restrictions et conditions. Le second objectif suppose des réformes internes, donc la mobilisation d'un soutien politique face aux contraintes budgétaires, aux objectifs de la politique industrielle et à la non-réciprocité des programmes de préférences, qui fait que les exportateurs peuvent avoir déjà libre accès aux principaux marchés. Le troisième objectif, enfin, peut être difficile à atteindre dans la mesure où les règles adoptées sont souvent élaborées par des pays à revenu élevé. Les règles de l'OMC sur la protection de la propriété intellectuelle en sont l'illustration.

Il faut donc introduire de la souplesse là où c'est souhaitable, tout en consolidant le système commercial. L'adoption de bonnes politiques devrait jouer un rôle important à cet égard en améliorant la transparence et en réduisant l'incertitude qui entoure les politiques auxquelles sont confrontés les acteurs du commerce international. Cette fonction du système commercial est précieuse pour tous les pays, développés ou en développement.

La nouvelle approche proposée

Trois éléments devraient être réunis pour rendre l'OMC plus favorable au développement :

- L'acceptation inconditionnelle, par les pays en développement, d'un noyau de disciplines «essentiels» relatives à l'accès aux marchés — notamment le principe de la nation la plus favorisée (NPF), la consolidation des droits de douane et l'engagement de les abaisser à l'avenir — et l'acceptation de principe de l'OMC *dans sa totalité*.
- La possibilité de ne pas appliquer les règles «non essentielles» de l'OMC pour des motifs de développement, dans le cadre de consultations multilatérales avec les partenaires commerciaux et les partenaires pour le développement (donateurs, institutions financières) sur l'efficacité et l'impact des politiques envisagées. L'évaluation de celles-ci devrait prendre en compte leurs retombées négatives et être publiée dans les pays concernés pour responsabiliser davantage les gouvernements.
- L'abandon des préférences commerciales discriminatoires sous forme d'«aide au commerce», conjugué à des financements renforcés à base de dons, conçus avant tout pour aider les pays les plus pauvres à améliorer leur capacité d'offre et leur compétitivité, et pour mieux répartir les fruits de la libéralisation commerciale.

L'objectif *ne devrait pas* être de transformer l'OMC en organisation de développement : ce n'est pas souhaitable, même si c'était possible. Il est préférable de créer un mécanisme permettant aux pays en développement de mieux s'intégrer à l'OMC.

L'OMC est un contrat qui lie les pays membres : leurs engagements sont exécutoires. C'est ce qui fait sa valeur, car les par-

ticipants aux échanges ont plus d'assurances sur les politiques conduites et les gouvernements savent ce qu'ils «achètent» en s'engageant. Laisser aux pays membres un «espace politique» — en les autorisant à conduire des politiques dérogeant aux disciplines multilatérales — aggraverait l'incertitude, de sorte que les grandes puissances commerciales pourraient être moins disposées à prendre des engagements. Un accord sur un noyau de disciplines essentielles de l'OMC applicables à *tous*

«En échange de l'acceptation des principes «essentiels» par les pays en développement, les pays à revenu plus élevé remplaceraient progressivement leurs préférences par une aide publique au développement accrue.»

les membres aiderait à dissiper cette crainte. Toute violation de ces règles serait alors sanctionnée via le mécanisme de règlement des différends.

Ce noyau dur, dont la définition devrait faire l'objet de négociations, comprendrait sans doute la transparence, le principe NPF, le renoncement aux contingents, la consolidation de tous les droits de douane et l'engagement à les abaisser dans le cadre des cycles de négociations. Pourquoi? Parce que ce sont là des pierres angulaires du système commercial, qui bénéficient à tous les pays quel que soit leur stade de développement. Si ces principes étaient acceptés, les engagements multilatéraux seraient plus solides qu'ils ne le sont aujourd'hui dans des domaines clés. Ce serait la fin, en particulier, des préférences commerciales non réciproques octroyées par les pays développés. Des raisons systémiques (le principe NPF) et des considérations de développement le justifient. En effet, les pays qui peuvent bénéficier des préférences commerciales l'ont déjà fait, et ceux qui ne l'ont pas fait sont aux prises avec des contraintes internes qui les empêchent de tirer pleinement parti de ces possibilités. Il faut donc commencer par desserrer ces contraintes et renoncer aux politiques qui ont un effet de distorsion des échanges et frappent durement tous les pays en développement sans distinction. En échange de l'acceptation des principes «essentiels» par les pays en développement, les pays à revenu plus élevé remplaceraient progressivement leurs préférences par une aide publique au développement accrue visant à renforcer les capacités commerciales, et les pays en développement auraient la possibilité d'assouplir les politiques relatives aux disciplines non essentielles.

Une formule assouplie

À l'OMC, la différenciation entre pays en développement dans l'application du TSD est un sujet sensible. Beaucoup des pays en développement les plus avancés s'opposent à ce que le TSD se limite à quelques pays plus pauvres et plus vulnérables. Un mécanisme de développement conçu expressément comme dispositif d'habilitation aurait pour avantage d'éviter la question de l'admissibilité des pays. On pourrait décider, par exemple, que

tout pays (qui se dit) en développement serait en droit de se prévaloir de ce mécanisme, à condition d'accepter que l'on mesure, lors des consultations, l'impact négatif éventuel de telle ou telle de ses politiques sur d'autres pays. Cela reviendrait à introduire une différenciation de fait. Nous y reviendrons.

Évaluation de l'impact des politiques non essentielles. Les consultations auraient pour but d'évaluer l'impact et l'efficacité des politiques (non essentielles) non conformes, qu'il faudrait d'abord identifier. Cela se fait d'ordinaire lors du règlement d'un différend, mais la procédure contentieuse est peu utilisée dans le cas des pays petits et pauvres (c'est du reste un point faible du régime actuel). À l'heure actuelle, seuls deux mécanismes de l'OMC peuvent signaler qu'un petit pays mène une politique non conforme : l'examen des politiques commerciales et les comités de suivi des accords de l'OMC. Le premier assure une transparence utile, mais il est, semble-t-il, sous-utilisé, car le Secrétariat n'est pas autorisé à juger si les politiques examinées sont compatibles avec l'OMC, ni à analyser leur impact dans le pays et hors de ses frontières; ces examens sont en outre peu fréquents (tous les six ans ou plus). Quant aux comités qui suivent les différents accords de l'OMC, ils se concentrent sur l'application de la législation, et non pas sur la rationalité économique ou l'efficacité des politiques conduites, et privilégient les grands marchés.

On pourrait mieux connaître l'impact des politiques des pays en développement en liant explicitement le nouveau mécanisme proposé à un examen élargi des politiques commerciales. Vérifier si les politiques conduites atteignent les objectifs de développement et s'il existe d'autres solutions causant moins de distorsions dans les échanges suppose que l'on porte un jugement sur le besoin de réformes et d'investissements supplémentaires et leur enchaînement approprié. C'est au gouvernement concerné de le faire, mais l'expérience des autres pays, des institutions financières internationales (IFI) et des organisations internationales de développement pourrait l'y aider. L'implication de ces institutions apparaît nécessaire et souhaitable pour au moins deux raisons. Elles ont le mandat, l'expérience, la présence sur le terrain et les capacités nécessaires pour ce rôle de conseil, et ce sont elles qui pilotent en général les projets de développement et de financement dans les pays en développement. L'OMC ne devrait pas s'engager dans la conception et le financement de ces projets.

Le mécanisme proposé aurait le grand avantage d'améliorer la communication entre deux communautés — celle du commerce et celle du développement — en indiquant où l'aide des organisations de développement s'impose et où les disciplines de l'OMC ne sont pas optimales pour un pays. Les organisations de développement doivent avoir leur mot à dire dans ce processus. Le lancement de la première version du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés, lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996, a montré en effet que les initiatives des ministres du commerce sont vouées à l'échec si elles ne sont pas coordonnées avec les organisations de développement appelées à y apporter leur concours et avec les pays visés (et internalisées par les unes et les autres).

Cela dit, si tous les membres de l'OMC et les organisations de développement concernées y participaient, le mécanisme de suivi risquerait de ne pas être efficace. Il faudrait peut-être

s'appuyer sur la nouvelle version du Cadre intégré, exemple unique de collaboration internationale dans le domaine du commerce depuis sa refonte en 2000 (encadré 2). Si l'on ne se limitait pas aux pays les moins avancés, les agences et donateurs du Cadre intégré seraient très largement les mêmes que ceux que l'on s'attendrait à retrouver dans un dialogue sur la politique commerciale.

Identification des retombées. Déterminer qu'une mesure prise par un pays impose ou non des coûts financiers très lourds à d'autres pays devrait être l'un des buts explicites du processus de consultation, comme l'est l'identification d'autres politiques susceptibles de moins perturber les échanges. La théorie économique indique, par exemple, que les subventions corrigent mieux les défaillances du marché que ne le fait la politique commerciale. Si des contraintes budgétaires empêchent un pays en développement de recourir aux subventions (temporaires), l'aide au développement peut être utilisée pour contourner ce problème à condition que l'on s'accorde à penser qu'elle palliera une défaillance du marché. Ce lien avec l'aide peut aussi favoriser la création d'un mécanisme crédible de sortie d'une politique de subvention, ce qui est primordial pour prévenir la recherche et l'exploitation de rentes.

Règlement des différends. L'évaluation de l'impact et de l'efficacité des politiques non conformes aux disciplines essentielles de l'OMC devrait favoriser la transparence et la responsabilisation des gouvernements. Mais ces politiques risquent de mettre à mal d'autres membres. S'il s'agit aussi de pays en développement, on aura en quelque sorte déshabillé Pierre pour habiller Paul. C'est dire, une fois encore, combien il importe d'identifier les politiques qui peuvent aider à atteindre les objectifs fixés en causant moins de distorsions des échanges. S'il n'y en a pas, ou si elles ne sont pas adoptées, les pays membres ont accès à la voie de recours ordinaire de l'OMC : le règlement des différends.

Encadré 2

Le Cadre intégré comme modèle

Bien que son intitulé ne le laisse pas deviner, le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés (PMA) offre une bonne base pour l'ouverture d'un dialogue sur la politique commerciale. Il rassemble en effet les principales agences multilatérales concernées par le développement du commerce, les donateurs et les pays bénéficiaires. Plus de 40 PMA ont demandé une aide dans ce cadre.

L'objectif est d'inscrire la politique commerciale dans les stratégies nationales de développement et de s'assurer que les ajustements qui touchent au commerce et le renforcement des capacités sont conformes aux buts de cette politique et figurent parmi les autres priorités de développement. Si le Cadre intégré a rendu les PMA plus conscients des enjeux commerciaux, beaucoup de pays ont besoin de ressources supplémentaires pour donner suite aux recommandations des stratégies d'intégration commerciale.

Le Cadre intégré s'appuie sur un comité directeur renouvelé par roulement, où sont représentés six agences multilatérales, les contributeurs et les bénéficiaires, et sur un groupe de travail interagences qui assure les études diagnostiques et le suivi.

Les politiques des grands pays en développement risquent davantage d'avoir un impact plus fort sur leurs partenaires commerciaux, développés ou non. Évaluer celles-ci de la façon indiquée plus haut permet donc de différencier les pays selon qu'ils peuvent se prévaloir d'un «espace politique» plus ou moins grand pour les besoins du développement. Si les répercussions des politiques des petits pays sur les principaux membres de l'OMC seront par définition limitées, elles risquent d'être assez importantes pour d'autres petits pays. Le mécanisme de développement devrait donc compléter le mécanisme de règlement des différends, et non le remplacer. Concrètement, les pays en développement bénéficieraient d'une immunité tant que leur politique n'aurait pas de répercussions graves, le seuil de tolérance étant plus élevé pour l'impact sur les pays à revenu élevé.

Renforcement des capacités. Le mécanisme proposé devrait aussi aider à desserrer les contraintes qui brident l'offre dans les pays pauvres en prévoyant d'identifier celles-ci, mais aussi de

«Il y a un choix fondamental à faire sur la dimension «développement» des accords commerciaux. Il va bien au-delà de l'OMC, car il concerne également les accords commerciaux régionaux Nord-Sud.»

relever les aides prévues à cet effet. Il faudrait en particulier que les pays riches s'engagent, de façon contraignante, à transférer aux pays en développement une fraction des gains tirés des réformes commerciales multilatérales (dans le cadre du cycle de Doha). Ces gains pourraient être importants, selon l'ampleur des engagements de libéralisation pris. Ainsi, une partie des recettes tarifaires tirées des échanges de biens devant être libéralisés à terme, ou des crédits budgétaires alloués aux subventions agricoles dont la suppression est prévue dans le programme de Doha, pourrait servir à financer l'amélioration des capacités commerciales des pays en développement. L'utilisation de l'aide



pour desserrer les contraintes qui réduisent la compétitivité pourrait être particulièrement bénéfique aux petits pays pauvres, dont l'accès aux grands marchés est relativement peu limité. Cela dit, les projets et programmes de la Banque mondiale dans ce domaine (et dans beaucoup d'autres) ont montré que leur internalisation au plus haut niveau de l'État est indispensable au suivi concret et soutenu des efforts déployés pour lever les contraintes à l'expansion du commerce. Le mécanisme proposé pourrait aider à mobiliser cette volonté dans le cadre de stratégies globales de réduction de la pauvreté.

Une expérience à tenter

Serait-il utile de créer ainsi un mécanisme accordant cas par cas plus de latitude aux pays concernés, en dépit de ses complications? Cette approche pourrait avoir des effets très positifs. Vu leur taille, les petits pays en développement sont rarement poursuivis par les économies développées devant l'OMC pour des différends commerciaux. Si ce constat peut

faire penser que le mécanisme proposé ne s'impose pas vraiment, il peut aussi montrer la nécessité d'un changement : il serait bon que les économies développées s'engagent davantage aux côtés des pays pauvres. Tous les pays en développement accepteraient des principes essentiels — y compris le traitement NPF, donc l'abandon (progressif) des préférences commerciales — et les pays à revenu élevé accepteraient explicitement d'aider davantage le monde en développement à atteindre ses objectifs en s'appliquant sérieusement à accroître ses capacités d'offre par le biais d'un mécanisme s'apparentant à un cadre intégré renforcé.

Ceci étant, l'OMC dispose d'un atout majeur : contrairement aux autres organisations internationales, elle se spécialise dans un seul domaine, le commerce. Créer un lieu d'interaction *constructive*, et non pas conflictuelle, entre les pays peut aider grandement à donner une meilleure image aux négociations commerciales dans les pays en développement. Cela augmenterait aussi les informations disponibles sur les effets des politiques conduites — condition nécessaire à leur amélioration — et assurerait que les initiatives et investissements liés au commerce sont pris en compte par les décideurs. Les coûts en ressources humaines seront certes plus importants, mais l'essentiel du travail requis pourrait être entrepris dans le contexte des activités et diagnostics du Cadre intégré.

En un mot, il y a un choix fondamental à faire sur la dimension «développement» des accords commerciaux. Il va bien au-delà de l'OMC, car il concerne également les accords commerciaux régionaux Nord-Sud, où l'on retrouve la même tension, accompagnée d'asymétries de pouvoir et de taille souvent bien plus marquées qu'à l'OMC. Le type de mécanisme proposé ici pourrait aussi être envisagé dans le cadre d'accords commerciaux régionaux tels que les accords de partenariat que l'Union européenne négocie avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. ■

Bernard Hoekman est Conseiller principal au Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale et professeur invité à l'Institut d'études politiques de Paris (Groupe d'économie mondiale).