



voix au chapitre

LE CYCLE actuel de négociations commerciales engagé sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a pour but de mieux intégrer les pays en développement — en particulier les pays petits et pauvres — au système commercial mondial. C'est pour cette raison qu'il a été appelé Programme de Doha pour le développement lors de son lancement à la fin de 2001. Mais, plus de trois ans après, le bilan est mince. L'accord de fin juillet 2004, qui définit les «cadres de négociation» sur l'agriculture et les produits industriels, n'a fait qu'éviter l'arrêt des négociations. Cependant, cet accord a soulevé des doutes sérieux sur la signification exacte de la «dimension développement» de ce cycle.

En apparence, l'accord répond à bien des objectifs déclarés des petits pays en développement. Ils veulent réduire le plus possible leurs obligations de libéralisation, surtout dans le secteur agricole, où la sécurité alimentaire est leur premier souci, et ils veulent ralentir la perte d'accès préférentiel aux principaux marchés des pays riches pour leurs exportations. Ils réclament aussi l'«espace politique» nécessaire pour poursuivre leurs priorités de développement, c'est-à-dire ne pas avoir à appliquer des règles internationales qui sont coûteuses, ou qui les empêchent de subventionner et protéger autant que possible leur industrie nationale, et d'appliquer, le cas échéant, des restrictions aux investissements étrangers. En d'autres termes, ils veulent avoir la liberté dont disposaient jadis les pays riches, dans un monde moins globalisé et intégré.

Mais une telle stratégie sert-elle vraiment les intérêts de ces pays? La plupart des simulations des négociations de Doha laissent penser que les pays en développement — le groupe entier aussi bien que la plupart des sous-groupes — ont fort intérêt à se donner des résultats ambitieux. La part du lion viendrait de la libéralisation par les pays en développement eux-mêmes des échanges entre eux. Par ailleurs, les obligations internationales peuvent protéger leur «espace politique» de l'influence des groupes de pression nationaux — la liberté

d'action est vaine si elle est synonyme de mauvaises politiques. De ce point de vue, une stratégie de non-libéralisation semblerait contre-productive. En outre, d'aucuns soutiennent qu'une telle stratégie finirait par éroder le pouvoir de négociation nouvellement acquis par les petits pays en développement au sein de l'OMC. Elle risque de créer ainsi un système à deux niveaux, dont l'un repose sur de nouveaux règlements, engagements et avantages, tandis que l'autre est celui des laissés-pour-compte.

Qu'est-ce qui empêche les négociations de Doha de progresser? En partie le cas complexe des petits pays en développement. Les négociations commerciales passées ont avancé à coup de concessions réciproques. Or, à part les inconvénients qu'ils associent à la libéralisation, les petits pays en développement, qui ont en général un accès préférentiel à leurs principaux marchés d'exportation, voient peu d'avantages à tirer des «concessions» commerciales de leurs partenaires. Peut-être une vision plus large du développement s'impose-t-elle pour sortir de l'impasse. Les pays pauvres auront besoin d'aide pour surmonter leurs craintes, faire face à l'ajustement et mettre pleinement à profit les chances offertes par le libre-échange. Cela pourrait alors signifi

fier un renforcement de l'assistance financière et technique venue des économies riches. Il se peut en outre que certaines règles sont inappropriées pas du point de vue du développement et ne doivent pas être imposées aux pays qui ne peuvent guère se les permettre.

Les articles ci-après explorent les craintes des petits pays en développement — groupe qui a désormais son mot à dire dans les négociations commerciales mondiales et y monte en puissance. Nous commencerons par un débat d'experts de l'OMC sur le bien-fondé de la participation des pays en développement faibles et pauvres au système commercial multilatéral. ■

Hans Peter Lankes, Chef de la Division de la politique commerciale, Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI

Les petits pays en à s'intégrer au

3

Trois points de vue sur un thème très discuté à Doha

Ces dernières années, les pays en développement — les plus petits et les plus vulnérables, en particulier — se sont interrogés sur les conséquences d'une participation plus active au système commercial mondial, redoutant d'être inondés par les produits des pays riches ou de concurrents meilleur marché. Pour mieux comprendre ces craintes, qui freinent considérablement les négociations commerciales multilatérales de Doha, *F&D* s'est adressé à trois spécialistes. Rubens Ricupero, ancien Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), souligne qu'il faut des initiatives concrètes pour exorciser les peurs concernant les conséquences de la libéralisation. Faizel Ismail, chef de la délégation sud-africaine de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), insiste sur la nécessité d'accorder une attention particulière aux petits États membres. Enfin, Sok Siphana, Secrétaire d'État au commerce du Cambodge, affirme que la solution est dans l'ouverture, non dans l'isolement, et constate que le Cambodge a fait en sorte que les règles de l'OMC lui soient favorables.

1

D'abord surmonter la peur

Rubens Ricupero

Notre question pourrait être reformulée ainsi : pourquoi les petits pays en développement craignent-ils les négociations commerciales multilatérales? Faire de la peur la clé du problème ne signifie pas que nous favorisons une approche négative; il s'agit simplement de regarder la réalité en face. La peur est vraiment au cœur même de la réticence des pays en développement à participer au système commercial multilatéral. Loin d'être toujours irrationnelle ou inexplicable, elle est parfois motivée par un danger bien réel. Il est vain, alors, de vouloir la dissiper avec des arguments théoriques sur les bienfaits de l'ouverture aux échanges.

Il faut s'attaquer aux causes précises de ces craintes pour les exorciser. Les petits pays en développement qui participent aux négociations commerciales ont essentiellement peur :

- de ne pas bien saisir les enjeux ou de ne pas disposer des compétences ou des moyens requis pour pratiquer l'art difficile de la négociation;
- de pâtir des répercussions négatives bien réelles des négociations : pertes d'emplois, de marges de préférence ou de sécurité alimentaire, dégradation des termes de l'échange pour les importateurs nets de produits alimentaires et coûts associés à la mise en œuvre de dispositifs complexes pour assurer le respect des règles (protection de la propriété intellectuelle, par exemple);
- de ne pas être assez compétitif en termes de qualité, de prix et d'offre de produits.

Manque de savoir-faire

La première de ces peurs ne peut être vaincue qu'en organisant une campagne systématique pour former d'habiles négociateurs et approfondir l'analyse des avantages et des inconvénients inhérents à certains choix. Le renforcement des capacités de négociation doit aller bien au-delà du concept traditionnel de la coopération technique, qui se borne à expliquer la teneur des accords commerciaux et à donner des avis techniques sur des cas particuliers. Ainsi que nous l'avions envisagé à la CNUCED lors du lancement de l'Agenda positif de négociations en 1996, le but ultime doit être plus ambitieux. Il s'agit de donner à chaque pays les moyens de formuler sa propre stratégie de négociation en fonction des avantages compétitifs qu'il peut avoir et de sa capacité d'offrir certains produits. Plusieurs organisations travaillent dans ce sens. Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés a donné des résultats remarquables, au moins du point de vue de la planification conceptuelle (pour plus de détails, se reporter à l'encadré page 17). Néanmoins, le financement des projets reste la pierre d'achoppement. On pourrait donc envisager de faire de la coopération technique dans le domaine commercial un engagement impératif faisant partie intégrante des futures négociations.

Une issue incertaine

La peur de subir des pertes précises doit être contrée, au cas par cas, par des initiatives concrètes et pratiques. Ainsi, on ne peut que se féliciter que le FMI ait décidé d'aider financièrement les pays très pénalisés par l'érosion des marges de préférence. Il existe d'autres propositions similaires, comme l'ac-

développement ont-ils intérêt système commercial?

tion conjointe de la CNUCED et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en faveur des pays importateurs nets de produits alimentaires. Quand un accord en cours de négociation doit se traduire par une hausse substantielle des dépenses administratives pour les pays en développement (comme dans le cas de l'accord de l'OMC sur la propriété intellectuelle, par exemple), il faut intégrer celle-ci dans le calcul du ratio coûts-avantages global. De plus, les périodes de mise en œuvre et de transition doivent tenir compte des ressources financières et humaines disponibles dans les pays concernés.

De toutes les peurs de cette deuxième catégorie, la peur de perdre des emplois est sans doute prépondérante en raison du risque de déstabilisation sociale qu'elle porte en elle. Le problème ne doit être ni sous-estimé ni minimisé. Des bouleversements passagers ou plus durables du marché de l'emploi ont été observés à maintes reprises dans les économies africaines et latino-américaines où la libéralisation rapide du commerce ne s'est pas accompagnée d'un renforcement des dispositifs de protection sociale. Ainsi, les États-Unis ont toujours conservé, depuis la présidence de John F. Kennedy il y a plus de 40 ans, une loi sur l'ajustement commercial qui vise à compléter les grandes négociations. Dans sa version la plus récente, adoptée en 2002 en même temps que le mandat de négociation accéléré des accords commerciaux, cette loi consacrait des millions de dollars au recyclage, à l'éducation, à l'assurance santé et aux retraites. Si l'économie la plus compétitive au monde considère l'ajustement comme un outil indispensable de la libéralisation des échanges, la communauté internationale ne serait-elle pas fondée à envisager un programme comparable d'aide multilatérale pour les pays qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants?

Problèmes de compétitivité

Les autres peurs, enfin, concernent l'offre. Beaucoup de petits pays en développement tirent encore l'essentiel de leurs recettes d'exportation de 1, 2 ou 3 produits de base (café, cacao, coton, sucre, huile de palme, pétrole, etc.), et il est difficile de les persuader qu'ils ont intérêt à participer à des négociations quand celles-ci sont quasiment déconnectées de leurs principales préoccupations : offre excédentaire, instabilité excessive des prix et diminution progressive du pourcentage du prix final qui revient au producteur. Les pays qui se trouvent dans cette situation doivent en priorité diversifier et renforcer leur secteur productif en investissant, notamment dans la technologie et les compétences de gestion. Le Cambodge, le Lesotho et Maurice sont trois exemples de réussite. Dès que les structures de pro-

duction sont améliorées, l'intérêt des négociations apparaît logiquement et spontanément.

Ces peurs disparaîtraient en grande partie, et peut-être totalement, si les grandes négociations commerciales s'accompagnaient, pour les pays en développement les plus petits et les plus vulnérables, d'études sur leur impact social. Aujourd'hui, personne n'imagine de construire une infrastructure sans en envisager les conséquences pour l'environnement. Pourquoi ne prendrait-on pas des précautions comparables pour évaluer l'impact social de la libéralisation des échanges? Conduite dans un souci d'équilibre et de responsabilité, une approche de ce type aiderait beaucoup à dissiper les craintes, donnerait confiance dans le système commercial et permettrait une meilleure intégration des petits pays en développement dans le système. ■

Rubens Ricupero, ancien Ministre brésilien des finances, a été le cinquième Secrétaire général de la CNUCED, de 1995 à 2004.

2 Accompagner la libéralisation

Faizel Ismail

D epuis le lancement du cycle de négociations commerciales de Doha, les membres de l'OMC débattent de la manière de traiter toute une série de questions liées au commerce et au développement soulevées par les pays en développement et rendues encore plus complexes, aujourd'hui, par l'évolution divergente de ces pays depuis la conclusion du cycle d'Uruguay. En effet, alors que certains d'entre eux ont commencé à s'intégrer avec succès à l'économie mondiale et enregistrent une hausse sensible de leurs parts de marché, d'autres pays, en particulier les plus petits, n'ont cessé de se marginaliser et de voir leurs parts de marché reculer.

Cette évolution du contexte mondial a incité certains d'entre eux à réclamer un traitement particulier adapté à leurs besoins de développement. Jusqu'ici, cependant, il n'y a eu aucune avancée significative dans la façon d'aborder ce que les observateurs appellent le traitement spécial et différencié (TSD).

Une nouvelle approche

Pour que les négociations de Doha progressent dans cette voie, une nouvelle approche conceptuelle sera nécessaire. Pour ma part, je suggérerais d'agir sur quatre fronts.

1) Aide financière. D'après plusieurs études, l'issue favorable du cycle de Doha permettrait à au moins 140 millions de personnes de sortir de la pauvreté — et aux pays en développement de participer à l'économie mondiale —, à condition toutefois que les pays à faible revenu accompagnent les réformes commerciales de mesures visant à faciliter l'ajustement et la réponse active de l'offre. Pour pouvoir agir en ce sens, cependant, les pays en développement devront demander des aides financières substantielles aux pays industrialisés. L'histoire du développement économique en Europe apporte un éclairage intéressant sur les tentatives passées d'intégration économique. Après la seconde guerre mondiale, le Plan Marshall visait notamment à neutraliser définitivement les forces qui détournaient l'Europe occidentale du commerce multilatéral (Foreman-Peck, 1983). L'intégration européenne elle-même a progressé grâce à l'aide économique fournie aux pays et régions en retard dans leur développement (Tsoukalis, 2003).

D'où viendraient les capitaux nécessaires? Pour une part, d'un recyclage de fonds par les «gagnants» du cycle de Doha, parmi lesquels figurent aussi des pays en développement, même si les pays industrialisés sont les principaux bénéficiaires des négociations. Ce recyclage profiterait aux consommateurs comme aux producteurs et augmenterait les recettes fiscales de nombreux États. Une fraction de ces fonds pourrait être mise de côté pour aider les pays à faible revenu à couvrir les coûts d'ajustement et à se doter des capacités requises.

2) Renforcement des capacités. Nombre de pays en développement déplorent de ne pouvoir accéder aux marchés des pays industrialisés en raison du coût élevé de la mise en conformité aux normes sanitaires et techniques. Consciente des contraintes qui brident l'offre dans ces pays, l'OMC s'est engagée à accroître l'assistance technique et l'aide au renforcement des capacités pour qu'ils puissent négocier plus efficacement, respecter les règles de l'OMC, satisfaire aux normes sanitaires et techniques, et ajuster ou diversifier leurs économies.

3) Réduction des facteurs de vulnérabilité. Les pays en développement devraient profiter grandement de réductions multilatérales ambitieuses des tarifs douaniers et des subventions agricoles, même si la libéralisation pénalisa durement certains d'entre eux en diminuant l'intérêt que représente leur accès privilégié aux marchés des pays industrialisés. Les autorités devront faire face aux évolutions anticipées (pertes de revenu, hausse des prix des importations alimentaires, besoins d'ajustement et de diversification), mais sans accentuer les distorsions qui existent sur les marchés mondiaux, ni maintenir à son niveau actuel la protection des marchés des pays industrialisés.

4) «Espace politique». Dans les négociations sur l'accès aux marchés agricoles, les pays en développement ont demandé à bénéficier d'une plus grande protection et d'une marge de manœuvre plus importante pour «des produits spéciaux, sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural». Des arguments similaires pourraient être invoqués pour les produits industriels, en arguant des «besoins en matière de développement». La reconnaissance de l'«espace politique» des pays en développement devrait aller de pair avec un effort accru de consolidation tarifaire de leur part, pour qu'ils puissent retirer des avantages de la discipline imposée par les règles du commerce au lieu de se marginaliser davantage.

Les règles de l'OMC doivent aussi être assouplies pour les nombreux pays en développement qui voudraient utiliser de manière plus discrétionnaire certains instruments de politique commerciale pour stimuler leur développement. Un mécanisme de suivi multilatéral pourrait être créé afin d'identifier les règles de l'OMC qui sont inadaptées et devraient être assouplies pour répondre aux besoins de développement (voir l'article de Bernard Hoekman dans ce numéro). Il en résulterait une OMC plus orientée vers le développement de ces pays.

En bref

Agir sur ces quatre fronts pour remédier aux difficultés que les pays en développement rencontrent dans le système commercial mondial contribuerait grandement à rendre les règles de l'OMC plus compatibles avec les objectifs de développement des petits pays. Ce serait un moyen aussi d'assurer l'issue favorable du cycle de Doha. ■

Faizel Ismail est entré en 1994 dans le nouveau gouvernement démocratique sud-africain, dont il a conduit les négociations commerciales avec l'Union européenne, la Communauté de développement de l'Afrique australe et l'Union douanière de l'Afrique australe, de même qu'avec un certain nombre de partenaires commerciaux bilatéraux et avec l'OMC. Il a rejoint la mission permanente de l'Afrique du Sud à Genève en mai 2002.

Bibliographie :

- Foreman-Peck, James, 1983, "A History of the World Economy" (Totowa, New Jersey: Barnes & Noble).
Tsoukalis, Loukas, 2003, "What Kind of Europe?" (Oxford: Oxford University Press).

3 Cambodge, une évolution irréversible

Sok Siphana

L'accession du Cambodge à l'OMC en octobre 2004 a marqué son retour au sein du système commercial mondial. Ce pays, qui a renoué des relations avec le FMI et la Banque mondiale il y a plus de dix ans, est membre de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) depuis 1999. L'accession à l'OMC a parachevé le retour du Cambodge dans les grandes organisations régionales et mondiales qui régissent les relations économiques internationales.

Comme ses partenaires, le Cambodge estime que participer au système commercial multilatéral est un moyen de s'intégrer dans l'économie mondiale et de tirer le meilleur parti des échanges internationaux. Certains observateurs, sceptiques, s'interrogent sur la réalité des avantages que l'accession à l'OMC peut procurer au Cambodge, faisant valoir que les perspectives commerciales qui s'offrent aux trente pays les moins avancés membres de l'organisation sont sans commune mesure avec leurs besoins de développement. Compte tenu de la lenteur et de la difficulté du processus d'accession, ils se disent même surpris du grand nombre de candidats. Néanmoins, dans le cas d'un pays aussi pauvre que le Cambodge, cette

accession est jugée essentielle pour la croissance économique. Prasidh Cham, qui conduit les négociations pour le Cambodge, estime que, «dans une époque de concurrence mondiale exacerbée, la survie de notre pays dépend de notre capacité à saisir les occasions au moment opportun. Nous pensons que l'entrée à l'OMC en est une.»

L'entrée à l'OMC offre à 12 millions de Cambodgiens un accès sûr, prévisible et non discriminatoire aux marchés de ses 147 partenaires. Le Cambodge n'avance plus dans la réforme commerciale à pas comptés, mais en intégrant des règles assez détaillées dans sa politique commerciale. Très concrètement, l'entrée à l'OMC est en train de modifier la façon de mener les activités économiques au Cambodge.

Lors des négociations d'accession, le Cambodge a atteint tous ses principaux objectifs : l'appartenance à l'OMC lui permet avant tout de protéger l'industrie de la confection, premier secteur d'exportation du pays, contre le contingentement des exportations à partir de 2005. C'est donc aussi l'emploi qui est préservé. Le Cambodge a évité toute obligation d'abaisser son tarif douanier et a pu continuer d'offrir aux exportateurs l'entrée en franchise des importations de matières premières et autres intrants.

Le statut de membre de l'OMC peut aussi aider le Cambodge à améliorer le climat des investissements en assurant un libre accès aux marchés extérieurs. Nous renforçons le cadre juridique et l'infrastructure de services proposés aux entreprises et conservons une marge de manœuvre substantielle pour formuler des mesures de soutien au secteur agricole appropriées. Le Cambodge bénéficiera pleinement des dispositions de la Déclaration de Doha sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et sur la santé publique. Il a récemment voté et promulgué une loi qui prévoit de ne pas protéger les brevets sur les produits pharmaceutiques jusqu'en 2016, date butoir fixée par la Déclaration. Ainsi, ni l'État ni la population cambodgienne n'auront à payer les médicaments au prix fort. Le Cambodge a donc réussi à faire en sorte que son adhésion à l'OMC favorise et renforce sa propre stratégie de développement ouvert sur l'extérieur.

Cependant, seul l'avenir nous dira quelle est véritablement l'importance du pas accompli. Le fait est que l'accession à l'OMC n'est pas le garant d'une réussite commerciale planétaire. C'est un moyen mis à la disposition du gouvernement, du secteur privé et des autres parties prenantes, qui offre des possibilités assorties de mesures de sauvegarde. Tel est le contrat : respecter ses obligations et saisir les occasions qui se présentent. Si elle ouvre de nouvelles perspectives au Cambodge, l'accession à l'OMC ne lui garantit pas qu'elles se traduiront automatiquement en autant d'avantages. Pour concrétiser son potentiel, le pays devra encore travailler sans relâche dans les mois et les années qui viennent.

Le Cambodge va accéder aux marchés des autres pays membres en bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée, mais il lui faudra aussi faire face à la concurrence accrue des marchandises et des entreprises étrangères sur son marché intérieur et à l'exportation. C'est pourquoi il devra aligner progressivement le régime des investissements au Cambodge sur les normes internationales : les obstacles qui handicapent les exportateurs cambodgiens par rapport à leurs concurrents devront être levés.

Le message est clair : le Cambodge n'a pas choisi de se protéger, mais d'affronter la concurrence. Il ne peut donc pas être considéré comme un profiteur qui bénéficierait sans contrepartie des avantages liés à l'accession à l'OMC et qui ne pourrait, de ce fait, prétendre peser sur les négociations.

Tirant le meilleur parti des nombreuses exemptions prévues par le régime du TSD et de l'assistance technique généreuse oc-



Une fabrique de vêtements près de Phnom Penh.

troyée par le Cadre intégré, et stimulé par une politique d'intégration résolue, le Cambodge est en passe de gagner le pari de l'après-accession.

Plus l'économie cambodgienne sera ouverte et compétitive, plus les exportateurs, les importateurs et l'ensemble des Cambodgiens, mais aussi les investisseurs étrangers, bénéficieront de la sécurité juridique associée aux règles du système commercial. Après tout, le Cambodge a connu l'embargo et l'isolement économiques durant une vingtaine d'années, avant de faire l'expérience d'une décennie d'intégration et de prospérité.

Que ceux qui doutent des vertus de l'ouverture essaient l'autarcie. Le Cambodge l'a expérimentée et ne souhaite assurément pas faire machine arrière. En entrant à l'OMC, nous avons tourné une page de notre histoire. Il est temps d'en ouvrir une autre. Des jours meilleurs nous attendent. ■

Sok Siphana est Secrétaire d'État au commerce du Cambodge. Il a conduit les négociations d'accession du Cambodge à l'OMC.