L'agenda de développement est-il toujours d'actualité dans le Doha Round ?

Hakim Ben Hammouda¹

A travers une rétrospective remontant à Seattle, cet article retrace les aspects essentiels qui permettent de comprendre les enjeux du présent Cycle de Doha, pour les pays africains particulièrement. Ce cycle, dit du développement réserve-t-elle une place importante aux préoccupations africaines à la veille de la Conférence ministérielle de Hong Kong ?

La Conférence de Doha a été à l'origine d'une grande espérance de la part des pays africains sur la prise en compte de leurs intérêts dans les négociations commerciales internationales. Le nouveau Round de négociation s'est fixé comme impératif de répondre aux préoccupations des pays en développement et africains en particulier et a été considéré par tous comme un cycle de négociation pour le développement. Or, depuis son lancement, ce nouveau Round est loin de répondre aux attentes des pays en développement en général et des pays africains en particulier. L'échec de Cancun a été un signe des difficultés à traduire dans les faits les engagements pris par les différents pays membres de l'OMC en matière de développement. De nouveau, les pays membres n'arrivent à ouvrir de véritables perspectives afin de répondre aux attentes des pays en développement. Certains avancent ouvertement qu'il faut revoir à la baisse les ambitions pour Hong Kong et qu'il ne faut pas s'attendre à des résultats majeurs.

La Conférence de Hong Kong était une étape essentielle dans le Doha Round. Elle devait finaliser un accord sur les modalités des négociations et donner par conséquent un contenu concret aux engagements en faveur du développement. La révision à la baisse des objectifs de cette Conférence constituera une nouvelle occasion manquée pour répondre aux attentes des pays africains. La multiplication depuis quelque temps de ces occasions manquées nous emmène à poser la question de savoir si l'agenda de développement de Doha est toujours d'actualité ?

La Déclaration de Doha, un engagement en faveur du développement

La Conférence Ministérielle de l'OMC s'est déroulée en Novembre 2001, soit deux ans après le retentissant échec de Seattle. Cette faillite a eu des conséquences importantes sur l'OMC et sur les négociations commerciales multilatérales en général. Pour l'OMC, il était nécessaire de dépasser l'échec de Seattle et de parvenir à lancer un nouveau cycle de négociation. Ceci l'était d'autant plus qu'elle est devenue la cible de critiques venant de tous les côtés. Certaines grandes puissances économiques mondiales voyaient d'un mauvais œil l'interventionnisme et l'activisme de l'OMC afin d'établir des règles régissant le commerce international. Ces pays préféraient les accords bilatéraux ou régionaux aux règles multilatérales plus contraignantes. Le point de vue des grandes puissances était également partagé par les grandes firmes multinationales qui voulaient continuer à agir avec la liberté que leur assurait la globalisation et continuer à échapper aux règles nationales qui réduisaient leurs marges d'action.

L'OMC était par ailleurs au centre des critiques des ONG et de cette internationale citoyenne qui remettaient en cause la libéralisation du commerce que cherchait à réguler cette institution. Cette libéralisation allait imposer une logique marchande qui va dominer le monde. Par ailleurs, tous les biens, dont les biens sociaux comme l'éducation et la santé, ne seront plus que des marchandises échangées sur les grands marchés et sans aucune attention à la satisfaction des besoins fondamentaux des populations. Dans ce contexte hostile, l'OMC devait sortir de sa torpeur, après l'échec de Seattle, et lancer un nouveau cycle de négociation afin de contribuer à la construction des règles et des normes nécessaires à une plus grande régulation du commerce

international. Le lancement d'un nouveau Round était également important dans la mesure où il contribuait du point de vue de l'ordre international à réduire les desseins hégémoniques de certains et à l'avènement d'un monde multipolaire régi par les principes du multilatéralisme.

La mobilisation des pays en développement a également joué un rôle important dans la décision de faire de du Doha Round un cycle favorable au développement. Il faut rappeler que ces pays se sont opposés à Seattle au lancement d'un cycle de négociation qui ne prenait pas en compte leurs préoccupations et ont contribué par conséquent à l'échec de Seattle. Mais, cette Conférence a été un moment important dans la renaissance du monde en développement après les décennies 80 et 90 dominés par les préoccupations d'ajustement et des grands équilibres macroéconomiques. Depuis le milieu des années 90, les pays en développement exigeaient de la part de la communauté internationale une plus grande prise en compte de la dimension développement. Ces exigences étaient d'autant plus importantes que cette décennie a été marquée par une explosion de la pauvreté dans la plupart des pays du Tiers-Monde. Ces pays exigeaient un renouveau dans la prise en compte de la dimension développement et le lancement de nouvelles initiatives, notamment dans le domaine de l'aide et de la dette. Le commerce international faisait également parti des préoccupations des pays en développement qui se sont rendus compte que les engagements pris par les pays développés en faveur de la libéralisation de leurs échanges à Marrakech en 1994 lors de la finalisation du Cycle de l'Uruguay Round et la création de l'OMC n'ont pas été suivi d'effets. Ces pays continuaient à accorder d'importantes subventions à leurs producteurs, à appuyer leurs exportateurs et à défendre leurs marchés. Ainsi, au sein de l'OMC, les

* Directeur,
Division du Commerce et de l'Intégration Régionale
Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, Addis-Abeba - Ethiopie

pays en développement se sont mobilisés pour exiger des pays développés de respecter leurs engagements et de faire en sorte que le commerce international puisse contribuer à la croissance et à la lutte contre la pauvreté dans leurs pays.

L'ensemble de ces éléments est à l'origine de ce nouvel esprit introduit dans les négociations commerciales internationales et dans cette volonté de faire du développement une dimension centrale. L'esprit de Doha favorable au développement s'observe dans le cadre général d'orientation du nouveau Round ainsi que dans les principes et les orientations fixées pour les négociations. Ainsi, dès le préambule la Déclaration Ministérielle de Doha précise « Nous sommes résolus, compte tenu en particulier du ralentissement économique mondial, à poursuivre le processus de réforme et de libéralisation des politiques commerciales, faisant ainsi en sorte que le système joue pleinement son rôle pour ce qui est de favoriser la reprise, la croissance et le développement ». De manière plus précise, cette déclaration met l'accent sur le rôle primordial que peut jouer le commerce international dans le développement. Ainsi, elle indique que « le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté. Nous reconnaissons la nécessité pour toutes nos populations de tirer parti des possibilités accrues et des gains de bien-être que le système commercial multilatéral génère. La majorité des membres de l'OMC sont des pays en développement. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs intérêts au centre du programme de travail adopté dans la présente déclaration ». Ces propos sont clairs sur l'engagement des pays membres de l'OMC à faire du cycle du Doha Round un cycle favorable au développement. Dans cette perspective, les pays développés s'accordent à favoriser un meilleur accès au marché, à définir des règles plus équilibrées et donner une plus grande assistance technique au monde en développement afin de pouvoir tirer un plus grand profit des opportunités ouvertes par le commerce international. Par ailleurs, la déclaration de Doha accorde une attention particulière dans son programme pour le développement aux pays les plus vulnérables. Ainsi, indique-

t-elle « nous reconnaissons la vulnérabilité particulière des pays les moins avancés et les difficultés structurelles spéciales qu'ils rencontrent dans l'économie mondiale. Nous sommes déterminés à remédier à la marginalisation des pays les moins avancés dans le commerce international et à améliorer leur participation effective au système commercial multilatéral ». Les pays membres de l'OMC se sont engagés dans cette déclaration à favoriser une intégration dynamique et fructueuse de ces pays dans l'économie mondiale.

Que veut l'Afrique du Doha Round ?

Depuis le lancement du nouveau cycle de négociation, les pays africains ont mis l'accent sur une série de préoccupations dont une plus grande ouverture des marchés des pays développés, une réduction de toutes les formes d'appui par les pays développés à leurs productions, une plus grande prise en compte de la dimension du développement et la spécificité de ces pays dans le système commercial multilatéral.

Améliorer l'accès au marché pour les pays africains

La question de l'accès au marché est au cœur du nouveau programme de Doha et constitue une préoccupation centrale pour les pays africains. Plusieurs raisons expliquent l'intérêt accordé à cette question. La première est liée au caractère inégal dans le traitement de l'accès aux marchés. En effet, si les pays en développement ont fait d'importants efforts en matière d'ouverture à travers les réformes entreprises dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel depuis le début des années 80, les pays développés n'ont fait que renforcer les barrières aux exportations des pays du Sud particulièrement pour les produits agricoles. Par ailleurs, les pays africains ont accordé une importance cruciale à l'ouverture des marchés des pays du Nord du fait de leur importance dans le soutien et le renforcement de leur développement. Plusieurs études ont montré lors des dernières années la contribution que pourrait jouer un meilleur accès aux marchés dans le renforcement de la croissance et des dynamiques de développement. A ce

niveau, il faut souligner que les efforts de diversification des structures économiques entrepris aux lendemains des indépendances se sont heurtés aux tarifs douaniers élevés pratiqués par les pays développés.

La question de l'accès aux marchés comporte pour les pays africains trois dimensions importantes. La première est liée aux niveaux et à la structure des tarifs douaniers appliqués par les pays développés. A cet égard, il faut souligner d'abord le haut niveau, surtout pour les produits agricoles, ainsi que la forte dispersion de ses tarifs qui réduisent la compétitivité des exportations des produits en provenance des pays en développement sur les marchés mondiaux. Par ailleurs la progressivité des droits de douane qui s'appliquent aux produits transformés localement annihile les efforts de diversification des pays africains. Il faut aussi mettre l'accent sur les crêtes tarifaires qui s'appliquent aux exportations pour lesquelles ces pays disposent d'avantages comparatifs, notamment les produits intensifs en main d'œuvre. Parallèlement à l'aspect tarifaire, la question de l'accès aux marchés présente une dimension non tarifaire liée aux différentes règles techniques, aux normes et aux restrictions sanitaires et phytosanitaires qui pèsent lourdement sur les exportations des pays africains et constituent de véritables barrières à l'entrée des marchés des pays développés. A ces deux dimensions, il faut enfin rajouter les limitations quantitatives et les différents quotas appliqués aux courants d'échanges en provenance des pays en développement. L'ensemble de ces dimensions montre la complexité de la question de l'accès aux marchés et les difficultés qu'elle fait peser sur les pays africains.

Arrêter l'appui des pays développés à leurs produits

En dépit de leurs engagements en faveur de la réduction de toutes les formes d'appui à leurs producteurs, les pays développés continuent à aider fortement leurs secteurs productifs, particulièrement dans le domaine agricole. Mais, en même temps, les pays développés avaient dans le cadre des réformes des années 80 et 90, réduit

(suite à la page 18)

Sur la route de Hong Kong... (suite de la page 17)

alors que les pays du Sud exportateurs de produits de base (sucre, banane ,etc.) sont de plus en plus inquiets de l'effet de l'érosion des marques préférentielles sur leurs économies.

- **Sur les questions de développement** non plus, il n'y a pas eu, à proprement parler d'avancée. Si nous pouvons nous féliciter d'initiatives tels que le cadre intégré ou le JITAP qui ont pour objet de renforcer les capacités de production et d'offre des PMA et des pays en développement, nous devons malheureusement déplorer que les engagements des pays développés pour appuyer ces programmes n'ont pas été jusqu'ici respectés. Il n'y a pas de mobilisation effective de ressources financières pour permettre de financer les projets et programmes des pays éligibles afin de leur permettre de mieux intégrer le système commercial multilatéral et de vaincre la pauvreté.

Globalement, tel que l'évaluation ci-dessus du « paquet de juillet » le montre à volonté, la voie que nous suivons actuellement, aussi bien dans les relations commerciales entre les nations que dans la manière dont l'OMC cherche à lever les entraves et les écueils, nous conduit inéluctablement dans une impasse.

De fait les problèmes posés et à résoudre à l'OMC ne sont pas des problèmes techniques de boîtes vertes ou jaunes ou rouges ; ce sont des problèmes éminemment politiques. Il s'agit de savoir si une volonté politique suffisamment forte existe chez les grands dirigeants de ce monde pour changer ce qui est injuste dans les relations internationales après que la communauté internationale a mis fin, pour l'essentiel, à la colonisation et à l'apartheid.

Encore une fois, il ne s'agit pas de demander l'aumône mais de réclamer simplement justice. Je ne suis pas oiseau de mauvais augure, mais le confort doué que créent ces énormes gains illicites réalisés sans coup férir ne présage rien de bon pour l'avenir. Dans une génération, le continent africain abritera un milliard d'êtres humains, essentiellement jeunes qui, l'éducation

et la communication moderne aidant, n'accepteront pas, loin de là, de croupir stoïquement dans la misère et la pauvreté imposées par l'iniquité dans les échanges internationaux tout en sachant qu'ailleurs dans le monde existent des espaces d'abondance et de richesses. Au demeurant certains stratèges de l'OTAN ne s'y trompent guère qui, en 1997 déjà, considéraient le flux migratoire du Sud vers le Nord comme l'une des cinq plus grandes menaces pesant sur la paix et la sécurité internationales. Les vagues d'assaut sur Ceuta et Melilla semblent n'être qu'un prélude à des situations dont il est difficile aujourd'hui d'imaginer l'ampleur, les formes et les conséquences sur l'humanité toute entière.

Pourtant, cette sombre perspective peut être valablement inversée. L'Afrique, qui s'étend sur trente (30) millions de Km2 et dont le sous-sol regorge de toutes les richesses connues sur la planète, présente en effet tous les atouts nécessaires pour devenir un marché solvable d'un milliard de femmes et d'hommes qui achètent et qui vendent. Elle peut à cet égard, gagner sa bataille du développement et être un partenaire privilégié pour les autres régions du monde.

Tout cela suppose de profondes réformes à l'OMC qui s'orienteraient vers une prise en charge spécifique de la situation des PMA en général et des pays africains relevant de cette catégorie en particulier dans les débats et les décisions.

Le dialogue Est-Ouest s'est, pour l'essentiel, bien terminé mais, pour que celui entre le Nord et Sud se passe aussi bien il est urgent de reformer le commerce mondial et par conséquent l'OMC. Ceux qui appellent à un nouvel ordre commercial mondial, à l'avènement d'un commerce équitable, ont raison. C'est la voie d'une humanité plus humaine, celle d'un monde débarrassé des racines qui germent Ceuta et Melilla.

L'agenda de développement...(suite de la page 5)

toutes les formes d'appui à leurs secteurs économiques. Du coup, la réduction des subventions et des aides

dans les pays développés est devenue un enjeu majeur des négociations internationales. Le coton est probablement le secteur où l'appui des pays développés est à l'origine d'une forte détérioration de la situation économique des pays exportateurs et d'un accroissement de la pauvreté dans ces pays. Cette question est devenue rapidement le dossier symbolique du Doha Round et de la capacité des pays développés à prendre en charge les préoccupations des pays africains et à donner un véritable contenu favorable au développement dans les négociations internationales. L'affaire du coton a commencé lorsque le Bénin a transmis en avril 2003 une initiative au nom de quatre pays africains (Mali, Tchad, Burkina Faso et Bénin) au Président du Comité sur l'agriculture. Dans cette soumission, les pays africains exigeaient un arrêt des subventions au coton dans les pays développés qui sont à l'origine d'une chute importante des prix depuis plusieurs années. En même temps, ils demandaient des mesures de compensation afin de faire face à la baisse de leurs recettes d'exportations.

Suite à l'accord de juillet 2004, la question du coton doit être traitée dans le cadre des négociations agricoles mais doit avoir un traitement rapide. Or, aujourd'hui peu de progrès a été réalisé dans ce domaine.

Renforcer le traitement spécial accordé pour les pays africains dans le système multilatéral

L'apparition des pays africains sur la scène internationale a été à l'origine des débats autour du traitement qu'on devrait leur réserver dans le système commercial multilatéral. L'écart de développement entre les pays membres du GATT était à l'origine d'une prise de conscience de la difficulté d'appliquer de manière universelle les règles du système multilatéral. Au contraire, on se rendait compte que les pays nouvellement indépendants ne pouvaient pas s'engager dans un processus de libéralisation et d'une plus grande ouverture de leurs échanges au risque de voir l'écart qui les séparait des pays développés se creuser. Les pays membres du GATT commençaient à intégrer l'idée d'accorder des exceptions aux pays en développement, et en particulier aux pays africains, afin de les