

Promesses non tenues

Qu'est-il arrivé au « développement » dans le cycle de Doha de l'OMC ?

Le programme de Doha pour le développement visait à rééquilibrer des décennies de règles de concurrence déloyales dans l'agriculture et à répondre aux besoins des pays en développement. Au lieu de cela, les négociations ont trahi cette promesse. Ce programme commercial est devenu une négociation d'accès au marché dans lequel les pays en développement doivent faire des concessions disproportionnées, pour ne recevoir en retour que les pâles promesses des avantages de la libéralisation. La crise économique est l'opportunité, et même l'impératif, d'une véritable réforme.

Résumé

Le multilatéralisme est essentiel à l'effort mondial de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Tous les pays peuvent bénéficier de la stabilité et de la confiance qu'offrent les règles du commerce mondial. Les pays en développement sont en droit d'en bénéficier le plus, car ils n'ont pas le pouvoir économique et politique nécessaires pour atteindre leurs objectifs en dehors d'un tel système.

Le programme de Doha de l'Organisation mondiale du commerce a été lancé peu après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis et a répondu, en partie, à la reconnaissance de la nécessité de réformer les politiques qui ont conduit à l'exclusion économique et sociale. Les membres de l'OMC ont pris pour guide l'Agenda de Doha pour le développement (ADD) pour mener les négociations et stimuler le commerce mondial dans le but d'améliorer le développement.

Depuis, beaucoup de choses ont changé dans l'économie mondiale. Nous sommes au milieu d'une crise économique mondiale sans précédent. La crise financière a mis en évidence les dangers de la libéralisation débridée et a terrassé de grandes multinationales dans une réaction en chaîne à l'échelle mondiale. Par suite, de nombreux pays en développement en ont payé le prix car ils sont moins en mesure de faire face à la crise. La crise alimentaire, avec sa montée en flèche des prix, n'a pas réussi à apporter des avantages aux producteurs des pays pauvres et a même provoqué de graves pénuries dans de nombreux domaines. Les menaces du changement climatique sont déjà en train de devenir une réalité dans de nombreuses parties du monde, en particulier les plus pauvres, bien qu'elles soient les moins responsables et les moins équipées pour y faire face.

Avec de tels impératifs de renforcement du système commercial multilatéral, pourquoi huit années se sont-elles écoulées sans qu'aucun accord ne soit en vue?

L'origine de cette impasse date des premiers jours de négociations et s'est renforcée tout au long du cycle de Doha. Dès le début, les intérêts des pays développés et ceux des pays en développement s'affrontèrent pour savoir si l'accent devait être mis sur l'accès aux marchés ou sur le développement. Les pays développés voulaient un programme axé sur des secteurs spécifiques qui donneraient un meilleur accès au marché aux pays en développement, tandis que ces derniers insistaient sur le fait qu'avec le lourd fardeau de la mise en œuvre de l'Uruguay Round, ils n'étaient intéressés que par un programme centré sur le développement.

Doha mit au point un programme centré sur le développement et les pays en développement attendent des pays riches qu'ils tiennent leurs promesses. Cela signifie le rééquilibrage de décennies de règles de concurrence déloyale dans l'agriculture et la réparation des torts causés par les précédents cycles de négociations commerciales en veillant à ce

que les « traitements spéciaux et différenciés » soient réellement appliqués dans tous les domaines de négociation. Cela signifie également une réforme substantielle des politiques agricoles des pays riches pour mettre fin au dumping et aux subventions qui faussent les échanges commerciaux, ainsi qu'un espace politique suffisant pour que les pays en développement puissent protéger les agriculteurs vulnérables et promouvoir de nouvelles industries manufacturières et de services. L'accès aux marchés des pays riches n'en sera que plus aisé pour leurs agriculteurs et leurs industries.

Huit ans plus tard, cependant, les pays développés ont gagné la partie. Le cycle de Doha est un cycle d'accès au marché dont tous les domaines de négociation – de l'accès aux marchés agricoles et non agricoles aux services, à la propriété intellectuelle et à d'autres domaines – servent les intérêts des pays développés. Le processus de négociation est devenu lui-même plus partial, les séances de délibération en comités restreints et principalement dirigées par des pays développés étant devenues le *modus operandi* de ce système foncièrement antidémocratique.

Dans le même temps, les pays développés ont mené avec les pays en développement des négociations d'accords bilatéraux et régionaux de libre-échange de plus en plus nombreuses qui placent des restrictions sévères sur les mesures dont ces pays en développement ont besoin pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Ces accords comportent des règles qui dépassent de loin ce qui pourrait se négocier à l'OMC et qui finissent par saper le système commercial multilatéral.

Jusqu'à présent, Doha a trahi sa promesse de développement. Les engagements initiaux de mettre fin aux subventions qui faussent le commerce agricole ont été relégués à la périphérie et cohabitent avec des propositions qui maintiennent le statu quo tout en permettant, dans certains cas, d'amplifier cette distorsion. Les derniers projets de négociations donnent aux pays riches l'occasion de profiter de certains vides légaux en utilisant des manipulations trompeuses qui leur permettent de conserver leurs niveaux de dépenses actuels. Dans le même temps, le traitement spécial et différencié a été complètement dévoyé, les pays riches disposant de toutes les libertés tout en empêchant les pays en développement de se protéger suffisamment du dumping et de l'augmentation des importations. En outre, les pays en développement ont de plus en plus de difficulté à lutter contre les réductions des tarifs douaniers, bien que ces derniers aient un impact important sur la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance ruraux.

Dans les négociations sur les produits industriels, l'engagement à fournir une « réciprocité moins que totale » pour les pays en développement s'est inversé. Des textes de négociation ont demandé que les pays en développement réduisent leurs tarifs douaniers – ainsi que les taux déjà appliqués – et qu'ils éliminent même, dans certains cas, tout droit de douane. Pourtant, dans le même temps, les pays développés se sont empressés de sauver leurs secteurs industriels stratégiques au moyen de subventions contenues dans des séries de mesures de stimulation économique qui renforcent leur propre

avantage sur le marché.

Dans une évaluation globale, Oxfam donne à ce cycle une mauvaise note par le biais de sa « Fiche d'évaluation du développement » qui évalue une sélection de domaines clés des négociations en fonction de la façon dont les propositions les plus récentes respectent le mandat de développement de l'ADD.

En pleine crise économique mondiale, ce résultat, fruit d'un cycle de développement qui a commencé il y a huit ans, est insoutenable. Il est temps maintenant de repenser le cadre des négociations. La crise qui a le plus ébranlé l'économie mondiale et son architecture financière depuis que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce a été créé il y a plus de soixante ans – une crise qui a commencé dans les pays riches mais qui ravage principalement les pays en développement – devrait inciter à une remise en cause radicale. Le moment est venu pour les membres de l'OMC de reconnaître que la crise actuelle offre l'occasion d'aborder d'urgence les besoins de développement et de changer le cours des négociations, comme ils l'ont fait il y a près de huit ans à Doha.

Afin de remettre Doha sur les rails du développement, Oxfam recommande que les membres de l'OMC agissent pour :

- Améliorer le processus des négociations afin de rendre ces dernières plus transparentes et plus compréhensives ;
- Assurer un traitement spécial et différencié aux pays en développement par l'intermédiaire d'engagements moins pleinement réciproques, d'une flexibilité plus efficace et d'un espace de politiques appropriées pour promouvoir le développement de l'agriculture, de l'industrie et des services ;
- Promouvoir le développement en permettant la réalisation de droits tels que le droit à l'alimentation en veillant à ce que les règles commerciales répondent avant tout aux besoins des personnes les plus vulnérables ;
- Réaliser un audit pour évaluer les propositions actuelles par rapport au mandat de Doha afin de permettre aux membres d'évaluer ces propositions en fonction de leur impact sur le développement et de tracer la voie à suivre pour atteindre les résultats escomptés ;
- Renforcer l'OMC en tant qu'institution afin d'accroître la confiance dans sa capacité à établir des règles de commerce équitable pour les pays en développement.

En ces temps de bouleversements profonds, le cycle de Doha doit tenir ses promesses en matière de développement et ne peut se permettre un nouvel échec.

1 Introduction

Le multilatéralisme est un élément central de la lutte contre la pauvreté et l'inégalité. Son rôle demeure essentiel afin que les États travaillent ensemble pour protéger et développer les droits et les chances des citoyens. En s'attaquant aux crises interdépendantes de la nourriture, du carburant, du changement climatique, du monde financier et économique et des problèmes constants que représentent la pauvreté et l'inégalité, la communauté mondiale se trouve à la croisée des chemins. Malgré ses limites, le multilatéralisme demeure le principal canal qui permet de faire face à ces crises.

Mais pour que l'élaboration des politiques mondiales s'accomplisse d'une manière juste et équilibrée, une volonté politique est nécessaire. Les institutions multilatérales doivent protéger les pays faibles des abus de pouvoir économiques et politiques, et non avantager les pays riches.

Sur le plan commercial, tous les pays doivent bénéficier de la stabilité et de la confiance qu'un système fondé sur des règles peut générer. Les pays en développement devraient en bénéficier encore plus car ils n'ont pas le pouvoir économique et politique nécessaire pour exprimer leurs revendications en dehors d'un tel système.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a pas réussi à réaliser son potentiel dans de nombreux domaines, le pouvoir politique et économique primant toujours sur les impératifs du développement dans les négociations. Cela doit changer si le commerce est en passe de devenir le moteur du développement. L'ouverture des marchés ne devrait pas être une fin en soi: dès qu'elle sera régulée, elle devrait plutôt favoriser le développement.

Oxfam estime que le développement ne peut être défini uniquement par la croissance économique et la hausse des revenus. Il faut aussi permettre aux gens d'acquérir les moyens d'améliorer leur qualité de vie et d'exercer pleinement leurs droits. L'économiste et prix Nobel Amartya Sen caractérise le développement comme « *un processus d'expansion des libertés que les gens aiment réellement* ». ¹ Cela veut dire permettre aux gens de réaliser la gamme complète des droits économiques, sociaux, politiques et culturels.

À de nombreux égards, le cycle de négociations commerciales de Doha est dans l'impasse à cause d'un désaccord sur ce qu'est réellement le développement et sur la manière de l'atteindre. Les pays développés disent à ceux qui ne le sont pas encore que le seul moyen de progresser passe par une libéralisation totale en réduisant radicalement les droits de douane, en bloquant les réformes internes et en ouvrant les marchés rapidement et de manière irréversible. Pourtant, cette idée va à l'encontre de l'Histoire, qui montre que les pays développés et les pays émergents ont utilisé les droits de douane et les subventions pour promouvoir le développement et n'ont ouvert les marchés qu'au moment où ils étaient prêts à le faire. ² Cette notion est également

contraire aux réponses que les pays développés donnent à la crise économique, réponses qui comprennent des stratégies repliées sur elles-mêmes en combinant tarifs douaniers et subventions comme outils pour stimuler leurs économies.

L'insistance des pays en développement à maintenir des règles flexibles continue de se heurter à l'intransigeance des pays développés. Les règles du commerce agricole qui ont été conçues pour tenir compte des besoins politiques des pays développés sans se préoccuper suffisamment de la sécurité alimentaire et des perspectives d'évolution des pays en développement sont une bonne illustration du déséquilibre auquel les pays en développement sont encore confrontés.

Malgré son système de « un pays, une voix », l'OMC reste sujette à la domination des puissants et au manque de transparence des négociations. Le processus d'adhésion, malheureusement, constitue une bonne illustration de cette situation. Non seulement un pays candidat doit respecter toutes les règles de l'OMC pour devenir membre, mais les membres peuvent aussi exiger de nouvelles concessions aux demandeurs, ce qui entraîne souvent un déni des droits dont disposent les membres existants.

Pourtant, malgré toutes ses lacunes et la faiblesse de ses résultats sur les questions de développement, l'OMC reste l'institution centrale dédiée à l'instauration des règles d'un commerce plus équitable. Pour réaliser cet objectif, tous les membres doivent réfléchir sur les engagements qu'ils ont pris en 2001 lors de la conférence ministérielle de Doha et mettre véritablement le développement au centre des négociations. Il faudra que les pays développés mettent de côté leur approche essentiellement commerciale et cessent d'exiger une libéralisation accélérée à des pays qui se situent à des niveaux de développement bien éloignés et qui ont encore besoin d'une souplesse et d'outils politiques accrus incluant également les tarifs douaniers pour construire leurs économies.

Une solution à l'impasse de Doha est d'autant plus urgente que les accords bilatéraux et régionaux de libre-échange (ALE), en particulier ceux qui ont été signés entre des partenaires très inégaux, continuent de faire peser une grave menace sur le multilatéralisme et les valeurs fondamentales de l'OMC. Ces accords affaiblissent la volonté des gouvernements de parvenir à un accord multilatéral. Ils fournissent l'illusion confortable que l'agenda commercial d'un pays pourrait aller de l'avant en dépit de la paralysie des négociations de l'OMC, tandis qu'en réalité, la plupart de ces gains sont illusoire et qu'ils minent en fait le pouvoir de négociation collective des pays en développement. En outre, ces accords imposent des règles de grande portée qui vont au-delà de celles qui sont de mises à l'OMC et qui placent des restrictions sévères sur les politiques mêmes dont les pays en développement ont besoin pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

2 Nouveau contexte, nouveaux challenges

Il est impératif que nous comprenions la crise dans toutes ses dimensions et bénéficions de l'effort concerté de tous les différents acteurs si nous voulons atténuer les effets et protéger les innocents.

Supachai Panitchpakdi, secrétaire général de la CNUCED, mars 2008

Beaucoup de choses ont changé dans l'économie mondiale depuis le lancement du cycle de Doha en 2001. Nous sommes au milieu d'une crise économique mondiale sans précédent, aggravée par les crises alimentaires et de carburant et l'accélération du changement climatique.

La crise financière a mis en évidence les dangers de la libéralisation sans entrave. Elle a détruit de grandes multinationales dans une réaction en chaîne à l'échelle mondiale dont les derniers soubresauts ont ravagé de nombreux pays en développement plus faibles face à la crise. Nous assistons à la plus forte baisse du commerce mondial en quatre-vingt ans³ et à la première récession planétaire depuis la Seconde Guerre mondiale. Toutes les estimations montrent que c'est dans les pays les plus pauvres que les effets du chômage, des troubles sociaux et des autres impacts négatifs se feront sentir le plus fortement.

Pour les pays les plus pauvres, l'effet indirect est encore plus douloureux. Ce sont les pays qui ont le moins bénéficié du processus qui doivent maintenant en subir les pires excès et voir disparaître leurs réalisations récentes.

Dr. Donald Kaberuka, président de la Banque africaine de développement

Il existe un risque réel que, dans de nombreux pays en développement, les gains réalisés dans le but d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) au cours des huit dernières années soient annihilés tandis que l'impact de la crise se propage et que les flux financiers se tarissent. En particulier, les objectifs concernant la faim, la mortalité infantile et maternelle, l'éducation et les progrès dans la lutte contre les principales maladies semblent les moins susceptibles d'être atteints. On estime que 1,4 à 2,8 millions d'enfants pourraient mourir dans les six prochaines années si la crise persiste.⁴

50 millions de personnes dans le monde pourraient perdre leur emploi en raison de la crise, et 22 millions seront des femmes.⁵ Oxfam continue d'assister à des pertes d'emplois et à la baisse des transferts de fonds en provenance des travailleurs d'outre-mer. Dans le monde entier, les travailleurs migrants envoient quelque 305 milliards de dollars par an vers les pays en développement, soit trois fois le volume de l'aide que ces pays reçoivent. Tandis que de plus en plus de travailleurs sont licenciés dans le monde, il existe un réel danger que les transferts de fonds chutent considérablement, mettant en difficulté de nombreuses familles. Dans de nombreux pays en développement, les familles qui dépendent de ces versements sont susceptibles de recourir à des mécanismes d'adaptation comme de retirer leurs filles de l'école afin d'augmenter leurs revenus familiaux.

Chaque année, ma sœur à Boston envoie 200 dollars à Noël que j'utilise pour réaliser de petites affaires comme de vendre de la nourriture sur le marché. Cette année, elle n'a pu envoyer que 50 dollars parce qu'elle a perdu son emploi. C'est devenu plus difficile pour moi de payer les frais de scolarité et les vêtements de mes enfants.

Olamatu Bangura, une résidente de Susan's Bay, un quartier pauvre du centre-ville de Freetown, au Libéria

Selon certaines estimations, les taux de croissance en Afrique subsaharienne pourraient baisser de 70 pour cent en 2009 et 90 millions de personnes supplémentaires pourraient se retrouver piégées dans une extrême pauvreté cette année en raison de la récession mondiale.⁶ En outre, 200 millions de travailleurs supplémentaires dans le monde pourraient être poussés à une « extrême pauvreté professionnelle », tout particulièrement dans les économies en développement.⁷ En 2009, la richesse mondiale va diminuer de 1,3 pour cent, la première récession de ce type depuis les années 1930.⁸ La production et le commerce mondiaux ont chuté en 2008, et la volatilité des prix mondiaux des denrées de base reste une source d'incertitude importante du marché.

Encadré 1. Les crises ont un visage de femme

Dans les pays en développement, les femmes sont l'épine dorsale de leur famille et de leur société du fait de leur triple rôle dans la production, la reproduction et l'aide à la communauté. Pourtant, les femmes continuent d'être marginalisées dans les domaines sociaux, économiques et politiques, et portent le poids des difficultés économiques et sociales.

Les femmes sont responsables de 75 pour cent de la production agricole en Afrique sub-saharienne. Elles sont les principales productrices de denrées alimentaires, mais en 2008 elles ont subi la plus forte hausse de prix des produits alimentaires et furent contraintes de se débrouiller avec leurs maigres revenus, ne mangeant pas toujours à leur faim.

Ces travailleuses sont l'épine dorsale d'industries durement touchées par la crise économique mondiale. Elles sont habituées aux emplois précaires, aux maigres revenus et à très peu de droits. Comme les chaînes d'approvisionnement sont réduites, les femmes liées à la fabrication de produits d'exportation et de vêtements et celles qui travaillent dans les secteurs de services sont souvent les premières à être licenciées, les employeurs se soustrayant à leurs obligations juridiques et les gouvernements fermant souvent les yeux. Une fois la crise passée, les femmes qui n'ont pas – ou peu – accès à l'éducation, au crédit, aux nouvelles technologies et à la formation verront s'accroître leurs difficultés à s'adapter à de nouveaux contextes.

Je suis mère célibataire avec trois enfants. J'ai travaillé en tant que superviseur de l'usine, et j'aurais eu dix ans de service en février. L'usine a fermé en novembre. Je cherche toujours du travail. Je n'achète que des denrées de base, avec l'aide de ma famille. Je loue l'endroit où je vis et je dois quatre mois de loyer. Je n'ai jamais été dans une situation comme celle-là auparavant.

Yolanda Estela Aquino Rojas, 37 ans, ouvrière d'usine, El Salvador

La crise alimentaire, avec sa montée en flèche des prix, n'a apporté aucun avantage aux producteurs des pays pauvres, mais elle a provoqué de graves pénuries dans de nombreux domaines. En 2007 et 2008, le monde a vu les aliments de base augmenter de 30 à 150 pour cent, tout comme le carburant. Fin 2008, suite à la hausse des prix, 109 millions de personnes supplémentaires rejoignaient les rangs des victimes de la faim⁹ qui comprennent déjà une personne sur six dans le monde.

Après une forte hausse, les prix des denrées alimentaires ont fluctué fortement. En dépit d'une diminution de 30 pour cent depuis la mi-2008, les prix des denrées alimentaires sont toujours au-dessus de leur niveau de 2006.¹⁰ Les consommateurs continuent de souffrir, les prix des produits alimentaires payés par les ménages restant élevés dans presque toutes les régions en développement. Oxfam a constaté que dans un certain nombre de pays, les hausses de prix dont sont victimes les ménages pauvres ont perduré en 2009. La crise des prix alimentaires est susceptible de persister, en particulier dans les pays pauvres qui n'ont pas encore été en mesure d'augmenter leur production. Les chocs climatiques et financiers ont rendu les communautés pauvres encore plus vulnérables et affamées.

Notre planète est au bord d'un désastre écologique. Chaque année, près de 250 millions de personnes sont touchées par des catastrophes « naturelles ». ¹¹ D'ici 2015, ce nombre pourrait atteindre environ 375 millions, essentiellement en raison de l'accroissement de la menace de catastrophes liées au climat. ¹² Les changements environnementaux augmenteront le risque de nouveaux conflits, quarante-six pays étant déjà confrontés à de « hauts risques de conflit violent » en raison de l'exacerbation des menaces sécuritaires traditionnelles. ¹³

Les menaces de changements climatiques sont déjà une réalité dans de nombreuses parties du monde, en particulier dans les pays les plus pauvres, ceux qui sont les moins responsables du problème et les moins capables de faire face à ses conséquences. Par exemple, dans de nombreux pays africains, la production agricole risque d'être gravement compromise par le changement climatique, qui aura une incidence négative sur la sécurité alimentaire et aggravera la malnutrition. Dans certains pays, le rendement de l'agriculture pluviale pourrait diminuer de moitié d'ici 2020. ¹⁴ Il est clair que l'adaptation aux changements climatiques exigera des modifications significatives dans les politiques nationales et les institutions qui régissent les divers secteurs économiques. Les règles commerciales multilatérales doivent soutenir ce processus et non l'entraver.

L'insécurité énergétique se poursuit sans relâche, marquée par les aléas historiques des prix du pétrole. Jusqu'à présent, des transferts de technologies inadéquats retardent l'évolution industrielle des pays en développement, toujours aussi éloignés d'un régime à faible teneur en carbone. Les biocarburants ont retenu l'attention en tant qu'alternative. Toutefois, leur impact sur les maigres ressources naturelles et les conséquences diverses de leur production ont suscité des préoccupations majeures en fonction de l'endroit, de la manière et de ceux qui les produisent. ¹⁵

Un ensemble de crises défie l'ordre économique actuel

Ce nouveau contexte mondial défie le tissu même de l'ordre économique mondial tel que nous le connaissons. Le changement

climatique, par exemple, est la conséquence d'un modèle de croissance utilisé depuis longtemps et qui a pourtant permis à ses acteurs de s'en tirer à bon compte malgré l'impact néfaste de leurs actions sur l'environnement. La crise de l'énergie résulte principalement d'un rythme de consommation insoutenable et de la dépendance à l'égard des ressources naturelles non renouvelables. La catastrophe financière est l'aboutissement des trente-cinq années de « grande déréglementation » des marchés financiers au cours desquelles la spéculation a éclipsé les investissements productifs.

La crise des prix alimentaires est en partie la conséquence d'un système dans lequel les subventions des pays riches, les règles truquées du commerce agricole et la libéralisation imposée de l'extérieur ont sapé la production nationale dans les pays en développement. Cette situation s'est encore aggravée par des décennies de déréglementation et par l'insuffisance des investissements dans l'agriculture, en particulier pour la production alimentaire nationale de petite ampleur.¹⁶ Dans le sillage de la crise des prix alimentaires, il est devenu clair que les pays en développement n'ont ni la capacité de production nécessaire pour répondre à leurs propres besoins alimentaires fondamentaux ni les moyens d'acquérir les produits alimentaires étrangers, bien trop chers.¹⁷

La déréglementation du marché de gros n'a pas seulement échoué à améliorer les économies et les moyens d'existence: elle est au cœur de la crise actuelle. Des marchés bien réglementés, une croissance intégrée et des politiques commerciales bien conçues devraient être les éléments clés d'une économie mondiale saine.

Le commerce et sa réglementation sont au cœur des débats sur les crises actuelles. Ces débats couvrent la nature potentiellement déformante des mesures de stimuli fiscaux, le rôle des règles commerciales dans la vulnérabilité alimentaire des pays en développement, le fonctionnement du marché des émissions de carbone, le risque de « protectionnisme vert » et la nécessité de réglementer de manière plus stricte les mouvements de capitaux internationaux. Des liens essentiels existent entre l'ensemble de ces préoccupations et les négociations du cycle de Doha.

Le monde a besoin d'une nouvelle donne qui puisse réglementer d'une nouvelle manière les marchés et le monde de la finance afin d'imprimer à l'économie une trajectoire durable et équitable, à l'abri des excès nuisibles qui ont eu cours ces trente-cinq dernières années. Le commerce doit être un élément essentiel de cette nouvelle donne.

3 L'Agenda de Doha pour le développement : les promesses non tenues

Ce cycle pourrait faire avancer la cause du développement et des pays en développement d'une manière plus générale et faire en sorte que leur voix soit entendue correctement pour la première fois dans un forum mondial.

Pascal Lamy, commissaire européen chargé du commerce, 2001¹⁸

Le cycle de Doha a été lancé peu après les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis et a répondu en partie à la nécessité de réformer les politiques qui conduisent à l'exclusion. Dans le souci de montrer la force de la communauté internationale, la quatrième conférence ministérielle de l'OMC qui eut lieu à Doha visait à stimuler le commerce mondial tout en mettant l'accent sur le développement. L'agenda des négociations, appelé l'Agenda de Doha pour le développement (ADD), comprenait un programme de travail ambitieux dans vingt-et-un secteurs et un mandat destiné à réformer les règles d'un large éventail de domaines allant de l'agriculture aux accords commerciaux régionaux.¹⁹

Les pays en développement avaient été réticents à lancer un nouveau cycle de négociations car ils avaient déjà pris de trop nombreux engagements auparavant, dans l'Uruguay Round. Ces engagements – notamment les concessions tarifaires, les engagements sur la libéralisation des services et les règles sur les aspects commerciaux des droits de la propriété intellectuelle (ADPIC) – avaient déjà posé des problèmes majeurs de mise en œuvre qui allaient des coûts d'ajustement à l'impossibilité politique d'implémenter des plans de développement nationaux. Dans le même temps, les règles relatives au commerce des produits agricoles favorisaient surtout les intérêts des pays développés.

Dès le début, il y eut un affrontement entre les intérêts des pays développés et ceux des pays en développement. En substance, il s'agissait d'orienter le cycle dans une direction qui favorise soit l'accès aux marchés, soit le développement. Les pays développés voulaient un cycle axé sur l'accès aux marchés qui renforce la libéralisation des marchés des pays en développement, tandis que ces derniers ne voulaient pas d'un nouveau cycle de négociations commerciales, à moins qu'elles n'incluent une forte composante de développement. Dans le but d'obtenir l'adhésion des pays en développement, on s'accorda sur un « cycle sur le développement ».

Les espérances étaient grandes. On voulait mettre fin à « l'affairisme » de l'OMC en inaugurant l'ère du « test de développement » : aucun accord ne devait faire partie des mesures finales tant qu'il ne cadrerait pas avec une fiche d'évaluation du développement.

Le cycle de Doha ne devait pas seulement rééquilibrer des décennies de règles agricoles déloyales mais devait également réparer les torts de l'Uruguay Round par l'examen et la mise en œuvre des « traitements spéciaux et différenciés » (TSD) dans tous leurs aspects.²⁰ Certaines des attentes qui ont persuadé les pays en développement de participer au cycle sont résumées dans l'encadré 2.

Encadré 2. Engagements pris au cours du lancement de l'ADD dans le but d'aborder les besoins des pays en développement

- Les besoins des pays en développement doivent être placés au cœur de l'agenda des négociations.
- Les enjeux agricoles doivent s'attaquer à :
 - Réduire de manière substantielle le soutien interne aux activités qui déforment le commerce ;
 - Améliorer substantiellement l'accès aux marchés ;
 - Éliminer toutes les formes de subvention à l'exportation ;
- Introduire les TSD pour les pays en développement dans tous les éléments.
- Un meilleur accès au marché pour les produits industriels, avec une « réciprocité moins que totale » dans les promesses de réduction des tarifs douaniers : un concept qui permettrait un certain niveau de protection douanière dans les pays en développement.
- La libéralisation des services ne serait que progressive ; les pays développés pourraient ouvrir des marchés de services qui présentent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement et les pays les moins avancés.

Ces promesses comportaient certaines attentes, la principale étant que les négociations:

- Réformeraient les politiques agricoles des pays riches pour mettre fin au dumping ;
- Fourniraient aux pays en développement suffisamment d'« espace politique » pour protéger les agriculteurs vulnérables, en collaboration avec les industries manufacturières et de services ;
- Permettraient d'accroître l'accès effectif aux marchés des pays riches pour les pays en développement, les agriculteurs et les industries ;
- Permettraient de développer les marchés pour les fournisseurs de services des pays en développement, en particulier par le mouvement des personnes physiques fournissant des services (mode 4 de la classification des « modes de fourniture » de l'OMC).

Au-delà de l'anticipation de nouveaux marchés, les attentes étaient liées à une nouvelle occasion de sortir des millions de personnes de la pauvreté.

Les conférences ministérielles évitent de peu l'échec

À la Cinquième conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Cancun (Mexique) en septembre 2003 – et en seulement deux ans de négociations – des problèmes apparaissaient déjà dans la trajectoire de développement de Doha. Les progrès initiaux dans les pourparlers concernant l'agriculture montraient clairement le manque de volonté

des pays développés de faire les réformes nécessaires. Une forte pression pour une réduction des subventions du coton émise par le C4 (un groupe de quatre pays africains qui sont de grands producteurs de coton – le Burkina Faso, le Bénin, le Tchad et le Mali) a mis en évidence les politiques de soutien nationales des pays développés, en particulier celles des Etats-Unis. Toutefois, les États-Unis ont refusé d'engager des négociations sur le coton à Cancun et n'ont jamais accepté de manière officielle les propositions du C4 concernant le coton, un signal clair de son échec à répondre aux besoins de développement.

En outre, les pays développés désiraient toujours augmenter la portée des négociations en y incluant les fameuses « Questions de Singapour » : investissement, mesures et droit de la concurrence, marchés publics et facilitation des échanges. Les pays en développement formèrent une nouvelle alliance, le groupe G20 des pays en développement, qui fut essentiel pour s'opposer à cet ajout à l'ordre du jour. La conférence ministérielle prit fin dans le désarroi, beaucoup craignant que le système commercial multilatéral ne soit en péril.

Dans le processus qui suivit au sein de l'OMC à Genève, un compromis fut trouvé dans les mesures de juillet 2004 (décision du Conseil général), qui ignorèrent toutes les nouvelles questions, excepté la facilitation du commerce. Cette attitude représentait un accord minimal qui permit aux négociations de se poursuivre, bien que les problèmes de l'agenda qui concernaient le développement restaient apparentes. Peu de progrès furent accomplis au cours des dix-huit mois qui précédèrent la Sixième conférence ministérielle de Hong Kong de décembre 2005.

La dernière Déclaration ministérielle de Hong Kong inclut quelques améliorations supplémentaires pour l'agriculture des pays en développement mais en faisant perdre à ces derniers de l'espace politique dans l'accès aux marchés non agricoles (AMNA). Une formule très agressive fut adoptée, si bien que la promesse d'une « réciprocité moins que totale » commença à paraître illusoire.

Dans l'agriculture, le gain le plus notable pour les pays en développement fut l'engagement politique d'éliminer les subventions à l'exportation. Toutefois, début 2009, le renouvellement des demandes de subventions à l'exportation du secteur européen des produits laitiers, suivi de leur réintroduction par les Etats-Unis à la fin du mois de mai, reflètent la réalité politique actuelle, même en ce qui concerne cette avancée limitée. Aucun progrès n'a été accompli dans la réduction des dépenses des pays riches en ce qui concerne l'ensemble des subventions qui faussent les échanges commerciaux. Les résultats de Hong Kong permettent en fait une augmentation du dumping en raison du flou qui entoure la définition du terme « subvention » et encouragent une manipulation trompeuse connue sous le nom de « box shifting » (*manipulations des boîtes*).²¹ Les pays en développement purent néanmoins obtenir certaines dispositions qui permettent de mieux prévenir les abus de l'aide alimentaire.

Un gain important pour le développement fut l'engagement pris par les

pays développés d'offrir en franchise de droits et sans contingent (FDSC) l'accès aux marchés pour tous les produits originaires des pays les moins avancés (PMA). Pourtant, cet avantage ne fut que partiel car il donnait encore l'occasion aux pays riches de maintenir des barrières commerciales sur les produits d'exportation les plus importants de ces pays. L'accord ne s'appliquait qu'à « au moins » 97 pour cent des produits en provenance des PMA. Les produits dans lesquels les PMA sont les plus compétitifs – les textiles et les vêtements, ainsi que des produits agricoles tels que le sucre – représentent moins de 3 pour cent des taxes douanières et pourraient donc facilement être exclus de ces acquis. Cet aspect reste en effet une préoccupation majeure des PMA qui ont la possibilité d'exporter des textiles sur le marché américain.

En outre, il n'est pas nécessaire de bloquer cet accès en vertu des règles de l'OMC. Au contraire, les pays développés ne doivent notifier leur implémentation au Comité du commerce et du développement qu'une seule fois par an, ce qui ôte aux PMA les avantages de la certitude et de la prévisibilité et rend cette mesure incompréhensible.

De manière tout aussi importante, il a été convenu de trouver une solution rapide pour les questions relatives au coton et de traiter ces dernières de manière ambitieuse, rapide et spécifique, dans le sous-comité sur le coton. Ce comité ne s'est plus réuni depuis deux ans, et bien que des consultations aient eu lieu à l'intérieur de comités plus restreints (le *Cotton Quad*, qui implique l'Union européenne, les Etats-Unis, le Japon et le *Cotton 4*), les progrès restent limités.

L'après Hong Kong : les espoirs de développement s'éloignent de plus en plus

Les négociations engagées à la suite de la conférence ministérielle de Hong Kong furent caractérisées par de nouveaux dérapages dans l'élaboration du contenu de l'ADD, à la fois dans la manière et la substance, décourageant tout espoir de voir se réaliser les promesses initiales du cycle.

L'incitation à convenir de modalités dans l'agriculture et dans l'AMNA – modalités qui sont la dernière ébauche comprenant les procédés que les pays seront tenus d'utiliser dans la réduction des tarifs douaniers et des distorsions du commerce – a occupé cette fois, au cours de diverses « mini-conférences ministérielles », des groupes plus informels et plus restreints tels que le G4 et G6. Ces séances de délibération plus succinctes sont antidémocratiques par nature et la plupart restent contrôlées par les pays développés. Même quand les pays en développement sont représentés, ils sont en minorité et ne peuvent représenter tous les intérêts des pays en développement. L'idée est que, quelle que soit la décision prise par ces petits groupes, elle représente une offre « à prendre ou à laisser » qui est ensuite transmise aux autres membres.

Divers groupes permanents et des alliances de pays en développement

nouvellement formées ont joué un rôle important pour que le cycle de Doha reste inscrit dans cette perspective de développement. Il s'agit notamment des PMA, du groupe Afrique, des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), du G90 (qui réunit l'Afrique, les pays ACP et les groupes PMA), du G33 (les pays unis par les questions de sécurité alimentaire), du G20 des pays en développement (formé à Cancun) et du G110 (formé à Hong Kong).

C'est au cours des réunions ministérielles que ces alliances se sont montrées les plus fortes et que les pays en développement ont été les plus efficaces dans la défense de leurs intérêts collectifs contre l'intransigeance des pays riches. Toutefois, au cours des quatre années qui se sont écoulées depuis la ministérielle de Hong Kong, leurs efforts communs se sont émoussés à mesure que les négociations avaient lieu en petits groupes, dominés par les pays développés. Et parce que les intérêts des pays en développement sont variés et parfois même opposés, les pays développés ont travaillé à affaiblir leur détermination commune, offrant quelquefois à certains pays des compromis concernant des problèmes spécifiques, comme c'est le cas dans l'AMNA.

Pourtant, en dépit de leurs différences, les pays en développement ont été beaucoup plus efficaces à unir leurs forces que ne l'ont été les pays développés. En fait, les pays riches ont consacré plus d'efforts à se concurrencer les uns les autres dans les négociations d'accords de libre-échange bilatéraux et régionaux avec les pays en développement qu'en unissant leurs efforts pour parvenir à une conclusion à Doha. Depuis le lancement de l'ADD, les pays développés ont entamé une véritable rafale de négociations qui s'ajoutent à l'actuel « plat de spaghetti » des accords commerciaux régionaux (ACR).

A Cancun, le véritable désaccord était celui qui régnait entre « ceux qui veulent bien » et « ceux qui ne veulent pas ». Depuis plus de deux ans, les États-Unis ont poussé à ouvrir les marchés, tant au niveau mondial que dans certaines sous-régions ou dans des pays distincts. Tandis que les membres de l'OMC réfléchissent à l'avenir, les États-Unis n'attendent pas: nous nous dirigerons vers le libre-échange avec les pays « qui veulent bien ».

Robert Zoellick, représentant spécial des États-Unis pour le Commerce, 2003²²

Depuis 2001, les États-Unis, l'Union européenne, le Japon et l'Australie ont lancé ou achevé rien qu'entre eux les négociations de cinquante-quatre ACR impliquant 155 pays en développement.²³ Ces accords comprennent de nouvelles règles dans des domaines comme l'investissement, la propriété intellectuelle, les services et les marchés publics qui dépassent de loin ce qui pourrait être négocié à l'OMC et qui font fi de la notion de « traitement spécial et différencié ». Ces ACR ne font rien pour réduire dans les pays riches les subventions agricoles qui déforment les échanges et parfois – comme c'est le cas pour les accords de partenariat économique de l'UE avec les pays ACP – ils valident même cette pratique. Pourtant, ils placent des restrictions sévères sur les mesures dont les pays en développement ont besoin pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.²⁴ Ils s'accordent des avantages ambigus dans le commerce Nord-Sud, déforment le commerce Sud-Sud, entravent l'intégration régionale et sapent le système commercial multilatéral.

Suite à la crise financière, le monde voit actuellement survenir des changements radicaux dans le leadership et la gouvernance mondiaux. Le nouveau rôle du G20 dans le traitement des problèmes de gouvernance financière mondiale et les modifications intervenues dans les structures de décision des institutions financières internationales

devraient également mener à un changement à Doha. La nouvelle administration américaine du président Obama a le potentiel d'inaugurer une nouvelle ère de négociations. Une véritable volonté politique est nécessaire si l'on veut changer de cap.

Un changement est nécessaire car dans sa forme actuelle, l'Agenda de Doha pour le développement est un cycle d'accès au marché qu'il conviendrait mieux d'appeler « l'Agenda de Doha pour l'accès au marché ». Les propositions actuelles montrent que les pays en développement ont été trompés sur la promesse d'un cycle de développement. A moins d'un changement, les négociations resteront bloquées car les pays en développement continueront de s'opposer à un accord qui est mauvais pour le développement. Agir autrement reviendrait à renoncer à la demande de réforme des règles commerciales mondiales qui doit répondre aux besoins de développement. Cet aspect est encore plus important aujourd'hui qu'il ne l'était lors du lancement de l'ADD il y a huit ans.

4 L'ADD dans la pratique : quelle note obtient-il en ce qui concerne le développement ?

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..

Déclaration ministérielle de l'OMC adoptée à Doha le 14 novembre 2001, paragraphe 2

Oxfam estime que le cycle de Doha n'a pas tenu sa promesse d'un cycle de développement (voir la Fiche d'évaluation du développement de l'ADD à la fin de cette section).

L'un des plus grands besoins des pays en développement dans le système commercial mondial a été de redresser les torts de décennies de règles tronquées dans l'agriculture. Dans tous les domaines du commerce, les pays en développement ont besoin de règles plus favorables que leurs homologues des pays développés. Des règles commerciales équitables ne signifient pas une égalité de traitement pour tous, mais des avantages supplémentaires pour ceux qui ont été laissés pour compte, ceci dans le but de les aider à gravir l'échelle du développement. De tels TSD ont longtemps été un principe du système commercial multilatéral, même si ils ont été appliqués plus souvent sur le papier que dans la pratique. À ce jour, le cycle n'obtient pas une très bonne note quand il s'agit d'espérer qu'il réponde à l'un ou l'autre de ces deux principaux besoins des pays en développement.

Agriculture : le potentiel le plus considérable et des distorsions énormes

Soixante-dix pour cent des populations pauvres dans le monde dépendent de l'agriculture pour leur subsistance. La moitié des personnes sous-alimentées et celles qui vivent dans la pauvreté absolue habitent dans de petites exploitations.²⁵ Les ventes et les exportations de l'agriculture constituent la principale source de revenus de nombreux pays pauvres et vont parfois jusqu'à atteindre 40 pour cent du produit intérieur brut.

De nombreux pays en développement ont un avantage certain quand il s'agit d'agriculture. Mais celle-ci n'a pas de concurrent pour le titre de secteur le plus manipulé de l'économie mondiale, alors que des règles équitables dans ce domaine offriraient d'immenses bénéfices aux pays en développement. L'agriculture est l'un des rares secteurs où les restrictions quantitatives (quotas) et les subventions à l'exportation sont encore autorisées. C'est également le secteur qui recèle le plus d'obstacles dans les pays riches, bien plus que celui des produits manufacturés.²⁶ Bien que l'Uruguay Round ait été le premier des huit cycles de négociations commerciales mondiales à s'attaquer aux

distorsions du commerce agricole dans le cadre du GATT (l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), il a peu fait pour réduire le nombre de subventions et de barrières commerciales. Mettre un terme aux politiques de distorsion des pays riches et aux règles truquées du commerce agricole international reste l'aspect inachevé des précédents cycles commerciaux. Il s'agit du point critique essentiel du cycle de Doha.²⁷

Agriculture : promesses non tenues de réduire les subventions

Nous nous engageons à mener des négociations globales visant à (...) des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges.

Déclaration ministérielle de l'OMC adoptée à Doha le 14 novembre 2001, paragraphe 13

Le principal mandat de Doha était de mettre en place un système commercial équitable et axé sur le marché à travers un programme de réforme fondamentale comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection, afin de corriger et de prévenir les restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux. Ce mandat était censé produire des améliorations substantielles dans l'accès au marché pour les pays en développement et une réduction ambitieuse des subventions qui faussent les échanges.

Agriculture : ce qui est nécessaire pour transmettre la Fiche d'évaluation du développement

Les négociations doivent réduire sensiblement les subventions qui faussent les échanges, accroître l'accès au marché pour les produits en provenance des pays en développement et offrir à ces pays une flexibilité suffisante pour protéger les produits nécessaires à leur sécurité alimentaire tout en incluant des garanties pour faire face aux hausses subites des importations.

Il est urgent de rééquilibrer les années d'anciennes règles commerciales qui permettent aux pays développés de s'engager dans des productions inférieures aux prix coûtants et de se débarrasser de leurs produits agricoles dans les pays pauvres. Pendant trop longtemps, cette pratique a contribué à évincer les agriculteurs pauvres des processus de production, à faire baisser les cours mondiaux des produits de base et à faire en sorte que la pauvreté reste partie intégrante des économies des pays en développement – en particulier ceux qui sont les moins avancés. Ce système a contribué à un problème de production alimentaire structurel qui s'est encore aggravé lorsque les prix des produits de base se sont envolés car la plupart des petits agriculteurs des pays en développement n'étaient pas en mesure de profiter de la hausse des prix ou d'augmenter leur production. Pour corriger ce problème, il faut à la fois réduire le niveau des subventions et combler le vide juridique qui, à tort, fait passer les subventions qui déforment les échanges pour acceptables.

Il existe une hiérarchie dans les niveaux de distorsion des différents paiements agricoles domestiques. Par conséquent, les dépenses totales ne sont pas nécessairement une bonne mesure de l'ambition et de la portée des propositions des négociations actuelles. Des méthodes sont nécessaires à la fois pour les coupes faites dans les dépenses globales et pour les types de programme autorisés – ce qu'on appelle les

« boîtes ». ²⁸ Quelques-unes des énormes sommes que représentent les paiements se trouvant dans la « boîte verte » et qui se définissent eux-mêmes comme ne faussant pas, ou très peu, les échanges peuvent nuire aux pays en développement – et le font.

Malgré la nécessité reconnue de réduire, sinon d'éliminer, les subventions qui faussent les échanges, l'évolution actuelle des négociations tolère non seulement les pratiques actuelles, mais leur permet également de se développer. Cette caractéristique ressort clairement de la position prise par deux des plus grands contrevenants en la matière, les États-Unis et l'UE.

Les États-Unis ont offert de réduire leur soutien global ayant des effets de distorsion des échanges (OTDS) à 14,4 milliards de dollars par an. Bien que ce soit un signal positif, il reste insuffisant étant donné qu'en 2007, il n'ont en fait dépensé que 7 milliards de dollars. Cette attitude reflète bien la façon dont les États-Unis continuent d'exiger pour eux-mêmes « l'espace politique » qu'ils refusent aux pays en développement. En fait, l'US Farm Bill de 2008 augmentait les subventions et les protections du marché. En outre, la proposition des États-Unis était conditionnée par une sorte de « clause de paix » qui, en fait, les protégerait contre toute contestation juridique effectuée sur la base de son OTDS actuel. À juste titre, les pays en développement considèrent cette proposition comme insuffisante et comme un autre exemple des doubles standards qui sont appliqués par les pays développés dans tous les aspects des négociations commerciales.

Le plafond de l'OTDS proposé par l'UE dans le projet de modalités de l'OMC de 2008 se situait entre 16,5 et 27,6 milliards d'euros en fonction de l'accord de réduction final (75 ou 85 pour cent) du plafond de l'Uruguay Round. Ce plafond pourrait effectivement couper dans les dépenses courantes, mais il existe encore une marge de manœuvre. ²⁹ En fait, l'UE a déjà pris avantage des faiblesses des dispositions relatives à la classification des subventions en effectuant des transferts d'une boîte à l'autre afin de reclasser une grande partie de ses dépenses en tant que non-déformantes. ³⁰ Elle l'a fait en supposant que les paiements découplés contenus dans sa boîte verte ne faussaient pas les échanges, hypothèse qui est erronée. ³¹

Découpler les subventions des prix et de la production n'a pas empêché le dumping; la production n'a baissé que dans certains secteurs comme le maïs, alors que dans d'autres comme le blé, le soja et l'orge, elle a augmenté ou est demeurée stable. ³² C'est en partie parce que les paiements représentent toujours les mêmes montants et se concentrent sur le même petit nombre de producteurs, comme c'était le cas avant les réformes. ³³ Ces conditions qui demandent aux agriculteurs de surproduire – ce qui leur permet d'abaisser efficacement les coûts de production – agissent comme une subvention cachée à l'exportation. ³⁴

Ces transferts d'une boîte à l'autre représentent un problème majeur, particulièrement dans les situations où les règles qui régissent la boîte bleue (les subventions qui limitent la production) et la boîte verte (les subventions non déformantes) ne sont pas respectées. Des règles fortes

sont nécessaires pour régir ces deux boîtes de manière à empêcher l'exploitation des failles que contiennent les règles de l'OMC. Malheureusement, cette question n'a pas été suffisamment prise en compte dans les négociations. Même si des coupes plus importantes pouvaient être effectuées dans l'OTDS, leurs effets positifs pourraient être compromis si les anomalies qui permettent le reclassement trompeur des subventions qui faussent les échanges ne sont pas résolues.

Les Etats-Unis et l'UE ont tous deux de mauvais antécédents dans la mise en œuvre de leurs engagements. Tous deux ont été jugés par l'Organe de règlement des différends de l'OMC pour avoir violé des réglementations relatives aux subventions à l'exportation, l'un dans le secteur du coton (les USA), l'autre dans celui du sucre (l'UE). Bien que tardivement, l'UE satisfait maintenant à ces réglementations. Les États-Unis, en revanche, continuent de les ignorer, en dépit de nombreux jugements attestant qu'ils étaient en tort.³⁵

Les États-Unis devraient au moins respecter les décisions de l'OMC qui confirment clairement que leurs pratiques déforment les échanges. Cette attitude montrerait l'intérêt qu'ils portent réellement à la composante de développement du système commercial multilatéral et aux questions traitées dans les négociations de l'ADD. Elle donnerait une impulsion concrète aux agriculteurs d'Afrique de l'Ouest et d'Amérique latine et montrerait résolument aux pays en développement que les pays développés sont prêts à honorer les règles de l'OMC, sans même parler d'en créer de nouvelles et de les respecter.

Agriculture : un TSD inversé ?

Nous convenons que le traitement spécial et différencié pour les pays en développement fera partie intégrante de tous les éléments des négociations et sera incorporé dans les Listes de concessions et d'engagements et selon qu'il sera approprié dans les règles et disciplines à négocier, de manière à être effectif d'un point de vue opérationnel et à permettre aux pays en développement de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, y compris en matière de sécurité alimentaire et de développement rural.

Déclaration ministérielle de l'OMC adoptée à Doha le 14 novembre 2001, paragraphe 13

Bien que les pays développés n'aient pas consenti à réduire leurs subventions de manière significative et qu'ils aient conservé des flexibilités à leur propre intention, ils continuent d'interdire aux pays en développement les flexibilités accordées pour les Produits spéciaux et le Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS). Ces instruments sont tous deux conçus pour permettre aux pays en développement de promouvoir les moyens d'existence ruraux, d'assurer la sécurité alimentaire et de répondre aux augmentations soudaines d'importations de produits agricoles.

La récente crise des prix alimentaires a montré quelles pouvaient être les conséquences d'une défaillance du marché sur la sécurité

alimentaire et elle a souligné la nécessité pour les pays en développement de préserver et de renforcer leur production alimentaire nationale. Pourtant, les derniers textes de négociation ne permettent qu'à 12 pour cent maximum des lignes tarifaires agricoles d'être désignées comme Produits spéciaux, un classement qui est destiné à permettre aux pays en développement d'empêcher que leurs produits agricoles les plus vulnérables ne soient victimes de la libéralisation. Même l'ensemble des Produits spéciaux concernés ne sont pas à l'abri de coupures. D'autres propositions demandent que 5 pour cent seulement des lignes tarifaires concernées échappent aux coupures, tandis que les 7 pour cent restants compenseraient les réductions tarifaires onéreuses pour répondre à la réduction moyenne obligatoire de 11 pour cent pour tous les Produits spéciaux. Cela signifie que plus de la moitié des produits considérés comme les plus stratégiques pour la sécurité alimentaire des pays en développement feront l'objet d'une coupe sévère – selon les calculs d'Oxfam, elles pourraient atteindre jusqu'à 18,8 pour cent.³⁶

Si c'est le cas, la notion de traitement spécial et différencié sera profondément bouleversée. Tandis que les pays développés ont assuré le maintien de la protection de leurs produits sensibles – et qui ont tendance à être les produits agricoles qui sont les plus compétitifs dans les pays en développement – les pays en développement seront de moins en moins capables de protéger leur propre production alimentaire nationale.³⁷ Dans la pratique, les pays développés seront toujours en mesure de limiter les importations des principaux produits agricoles exportés par les pays en développement – mais les pays en développement seront incapables de limiter efficacement le dumping des pays développés sur leurs marchés intérieurs. Tandis que les pays développés seront en mesure de protéger un petit nombre d'agriculteurs politiquement influents, les pays en développement ne seront pas en mesure de protéger les petits agriculteurs dont la subsistance dépend de leur production et qui ont un rôle important à jouer dans la réduction de la faim au niveau national.

La chose la plus importante était la sécurité des moyens de subsistance, la vulnérabilité des paysans pauvres, qui ne pouvaient pas être échangés contre les intérêts commerciaux des pays développés.

Kamal Nath, ancien ministre du Commerce indien, 2008³⁸

Par exemple, le Zimbabwe ne sera en mesure de protéger de ces réductions que 83 des 690 lignes tarifaires, l'Inde ne pourra en exempter que 84 sur 697 et la Jamaïque 144 sur 1 197.³⁹ Les pays riches continuent de bénéficier de privilèges alors que ce ne devrait pas être le cas, d'autant plus qu'ils vont continuer à appliquer des subventions qui leur donnent un avantage concurrentiel déloyal sur le marché.⁴⁰ Par exemple, l'UE-15 sera toujours en mesure de protéger 132 de ses lignes tarifaires sur 2 205, tandis que les États-Unis seront en mesure d'en protéger 106 sur 1 777.⁴¹

Le secteur des produits laitiers constitue une bonne illustration des distorsions qui favorisent les pays développés dans le texte de négociation actuel.⁴² Nombre de pays en développement sont susceptibles de désigner le lait et d'autres produits laitiers comme Produits spéciaux en raison de l'importance du secteur en termes de revenus pour les ménages pauvres. Cette tactique leur permettrait de maintenir les taxes *ad valorem* (celles qui sont exprimés en pourcentage de la valeur des marchandises) pour protéger leur marché intérieur.

Dans le même temps, les mêmes produits sont susceptibles d'être désignés comme sensibles par les pays développés. Cela donnerait aux pays développés la possibilité de maintenir des tarifs spécifiques, en plus des subventions massives qu'ils ont traditionnellement appliquées à la filière laitière. Il en résulterait probablement une continuation du dumping et un renforcement de la part de marché des pays développés dans les pays en développement. L'adoption récente par l'UE des subventions à l'exportation pour le secteur laitier est une indication défavorable, comme l'est une récente annonce faite par le Département américain de l'agriculture (USDA) qui suit une voie similaire pour les produits laitiers.⁴³

Coton : essai raté

Le coton est un produit d'exportation fondamental pour un certain nombre de pays, notamment ceux qui, en Afrique, font partie des plus pauvres du monde. La réussite de l'initiative du coton est donc une épreuve décisive sur la Fiche de score du développement.

Les pays développés se sont engagés de manière spécifique à réduire les subventions qui faussent les échanges dans la filière du coton d'une manière plus ambitieuse que celle qui aurait été adoptée dans la formule générale sur le soutien interne à l'agriculture, notamment par le biais d'un délai d'implémentation plus court que celui qui, autrement, serait applicable. Toutefois, l'espoir que le coton ferait l'objet d'une solution rapide s'est révélé mal fondé maintenant que l'évolution des négociations pointe dans la direction opposée. En dépit des engagements de la décision du Conseil général de juillet 2004 et des sentences répétées de l'Organe de règlement des différends de l'OMC qui visent les subventions du coton des États-Unis, seules quelques réformes de ces programmes ont été effectuées à ce jour. En outre, très peu de promesses concrètes ont été faites au cours des négociations sur les aspects commerciaux par la délégation américaine, en dépit de plusieurs propositions du C4 et du groupe Afrique pour traiter de la question.

Au contraire, l'US Farm Bill de 2008 n'a pas fait apparaître la volonté de se conformer à la décision de l'OMC ou de la décision du Conseil général. Cette attitude met en danger toute perspective d'une solution multilatérale sur le coton qui pourrait remplir le mandat de Hong Kong.

Encadré 3. Le coton américain et l'US Farm Bill de 2008

Selon la référence de mars 2008 du Bureau du budget du Congrès américain, le coton des États-Unis recevra environ 1 milliard de dollars de subventions par an durant la durée de vie de la Farm Bill de 2008 (c'est-à-dire jusqu'en 2012). Cette somme est ventilée en paiements directs (611 millions de dollars), en paiements contre-cycliques (moyenne annuelle : 465 millions de dollars) et en prêts de gestion (moyenne annuelle : 11,6 millions de dollars). En outre, le projet de loi réintroduit un programme très similaire au programme Step 2 qui a été éliminé suite à la décision de l'OMC concernant le coton. Ce programme d'aide à l'adaptation économique de ceux qui exploitent le coton est susceptible de coûter jusqu'à 400 millions de dollars sur un total de cinq ans.

Dans le même temps, un accord sur les aspects de l'aide au développement du coton conclu à Hong Kong a produit peu d'effets dans la pratique. Le directeur général de l'OMC devait conduire un processus de consultation avec les donateurs bilatéraux et les institutions régionales et multilatérales en mettant l'accent sur l'amélioration de la cohérence, de la coordination et du renforcement de la mise en œuvre de l'aide afin de renforcer les capacités commerciales, en particulier dans les pays producteurs de coton. Il s'agissait d'explorer un mécanisme qui puisse faire face aux baisses de revenus dans le secteur du coton jusqu'à ce que les subventions qui faussent les échanges soient entièrement éliminées. Les organismes de développement ont également été invités à intensifier leur aide spécifique au coton. Mais selon de récentes estimations de la CNUCED, bien que les grands engagements financiers pour les aspects du coton relatifs au développement aient été avalisés (environ 500 millions de dollars selon les dernières informations de l'OMC), seuls 100 millions de dollars ont été effectivement versés à ce jour.⁴⁴

Au cours de la dernière mini-ministérielle de juillet 2008, le coton n'a même pas été mentionné, indiquant clairement que son soi-disant statut prioritaire n'était pas une garantie de traitement rapide ou spécifique. Les États-Unis n'ont rien fait pour corriger les distorsions commerciales importantes causées par les subventions au marché du coton, comme ils l'avaient promis aux pays africains producteurs de coton. En parallèle, l'Organe de règlement des différends a statué en juin 2008 que les États-Unis n'avaient pas mis en œuvre les changements requis par la décision de l'OMC sur le coton et un groupe spécial d'arbitrage a été mis sur pied pour statuer sur les mesures de réparation que le Brésil peut imposer à son encontre.

L'accès aux marchés non agricoles (AMNA)

Les négociations tiendront pleinement compte des besoins et intérêts spéciaux des pays en développement et pays les moins avancés participants, y compris au moyen d'une réciprocité qui ne soit pas totale pour ce qui est des engagements de réduction.

Déclaration ministérielle de l'OMC adoptée à Doha le 14 novembre 2001, paragraphe 16

Les négociations de l'AMNA ont été lancées dans l'intention de réduire ou d'éliminer de manière appropriée les obstacles à l'accès au marché. Il s'agit notamment des obstacles tarifaires – les crêtes tarifaires, les tarifs élevés et l'escalade des tarifs – et non tarifaires. L'ADD a notamment demandé une réduction de ces barrières sur les produits que les pays en développement aimeraient exporter. En outre, les pays en développement devaient faire l'objet d'un traitement spécial et différencié en étant exemptés des exigences d'accès réciproque aux marchés des pays développés. Les négociations avaient clairement pour but d'aider les pays en développement à gravir l'échelle du

développement. Pourtant, les résultats obtenus à ce jour vont clairement dans la direction opposée.

L'AMNA: une victoire pour les pays développés

Le dernier texte de négociation propose une formule dont l'application se traduit par de fortes baisses des tarifs douaniers des pays en développement. De plus grandes flexibilités ne sont accordées qu'aux pays qui acceptent d'adopter des réductions plus importantes. Dans plusieurs cas, comme en Afrique du Sud et en Argentine, les coupes aboutiront non seulement à des réductions des droits de douane consolidés mais également à des réductions des droits de douane appliqués.⁴⁵ Et ceci en dépit du fait qu'historiquement, les pays en développement n'ont jamais du consolider et réduire leurs tarifs douaniers au cours du même cycle. Ces pays, qui manquent de ressources pour sauver leurs industries stratégiques avec des stimuli sectoriels aussi considérables que ceux que l'Europe et les Etats-Unis ont accordé à leur industrie automobile, seront dans l'impossibilité de lutter contre les effets négatifs de la récession économique du fait que ce sont ces droits mêmes (qu'ils auraient pu utiliser), que le cycle de Doha vise à réduire sévèrement. Les conséquences seront coûteuses non seulement en termes de frais d'ajustement et de pertes de revenus pour les projets de développement, mais aussi en termes de délocalisations, de chômage et de troubles sociaux.

L'histoire récente offre une triste série d'exemples de l'échec de la libéralisation prématurée du commerce de gros dans les pays en développement. En Côte d'Ivoire, à la suite des réductions tarifaires de 40 pour cent de 1986, l'industrie chimique, le textile, la chaussure et l'industrie automobile se sont pratiquement effondrés. Au Mexique, les deux décennies de libéralisation des échanges se situant avant et après l'ALENA (1985-2004) ont anéanti des secteurs industriels entiers, provoquant un ralentissement de la croissance économique, des pertes d'emplois et des baisses de salaires. Au Sénégal, suite à la libéralisation des échanges, un tiers des emplois manufacturiers ont été supprimés entre 1985 et le début des années 1990.

D'autre part, les exemples montrent comment les industries de certains pays en développement ont prospéré précisément parce que leurs gouvernements n'ont pas suivi aveuglément l'orthodoxie du libre-échange. Il y a trente ans, Hyundai, établi en Corée du Sud, semblait n'être qu'une initiative risible, sans aucune possibilité de réussite sur le marché mondial. Aujourd'hui, elle est la meilleure option existante sur le segment intermédiaire du marché de l'automobile aux États-Unis grâce à une combinaison de protection gouvernementale, de subventions et d'une forte implication dans la R&D.⁴⁶ Le rythme et le calendrier de l'ouverture du marché sont importants et devraient faire partie d'une stratégie de développement plus large.

La réduction des tarifs douaniers est particulièrement problématique en plein milieu d'une crise économique mondiale. Les récents rapports de l'OMC révèlent que les pays développés n'ont pas seulement utilisé des subventions, mais qu'ils ont également augmenté les droits de douane pour tenter de faire face à la crise.⁴⁷ À une époque où la différence entre les

AMNA : ce qui est nécessaire pour transmettre la Fiche d'évaluation du développement

Les négociations doivent aboutir à un résultat qui élimine les obstacles empêchant de pénétrer les marchés industriels des pays riches et qui assure une certaine ouverture du marché par les pays en développement. Cette ouverture doit être en harmonie avec leur niveau de développement, leur permettre de mettre en place leur industrialisation, maintenir l'emploi et améliorer leurs moyens de subsistance.

tarifs appliqués et les tarifs consolidés viennent à la rescousse de plusieurs pays en essayant d'absorber les effets du ralentissement économique mondial, cette pression destinée à éliminer la marge de manœuvre porte un dur coup aux perspectives de croissance des pays en développement.

Cela est particulièrement vrai dans le contexte des avantages distorsifs et inéquitables que les subventions provenant des « packages » de stimulation économique offrent aux industries des pays développés et avec lesquels les industries des pays en développement devront maintenant composer sur le marché. Il est facile de comprendre pourquoi les pays en développement ne sont pas désireux de libéraliser leurs secteurs industriels quand on voit les pays qui y aspirent prendre des mesures dans la direction opposée.⁴⁸ Il est également important de garder à l'esprit que les éléments qui ont déclenché ces récents comportements protectionnistes dans les pays développés – comme le taux de chômage élevé, la désindustrialisation et la crainte de sombrer dans la pauvreté – sont, dans les pays en développement, des réalités quotidiennes.

Encadré 4. Les risques de la libéralisation sectorielle : la pêche

Les Etats-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, Singapour et d'autres ont proposé d'accélérer la libéralisation des produits de la pêche dans le cycle de Doha. Cette situation va poser d'importants défis aux pays en développement, tandis que les barrières non tarifaires des pays développés (telles que les réglementations relatives à la santé et à l'environnement) mettront sans doute en péril les aspects positifs d'une augmentation potentielle de l'accès aux marchés.

Les principaux défis auxquels les pays en développement pourraient se trouver confrontés sont :

- L'érosion des préférences : un PMA tel que la Namibie pourrait voir ses prérogatives d'accès au marché de l'exportation des crevettes vers l'UE disparaître au profit de concurrents importants tels que la Thaïlande ;
- Perte de revenus : certains pays en développement craignent que la libéralisation entraîne la perte des droits de licence que les gouvernements étrangers acquittent pour l'utilisation de leurs bateaux de pêche – dans certains pays des îles du Pacifique, ces redevances représentent une part importante des revenus du gouvernement ;
- Menaces à la sécurité alimentaire : la libéralisation sectorielle rapide pourrait provoquer un brusque passage de la pêche locale destinée à la consommation intérieure à un modèle plus intensif orienté vers l'exportation, en raison d'une augmentation des opportunités de marché et d'un plus grand nombre de concurrents locaux. Cette situation aura un retentissement profond sur les moyens de subsistance régionaux et elle est susceptible d'avoir de graves répercussions sur les provisions locales de produits de la pêche.

Ces impacts de la libéralisation tarifaire sont amplifiés lorsqu'ils s'ajoutent aux Accords d'accès à la pêche bilatéraux par l'intermédiaire desquels les flottes fortement subventionnées des pays développés acquièrent le droit à l'accès des eaux territoriales des pays en développement, augmentant la pression sur des ressources déjà surexploitées.

Source : Fisheries, International Trade and Sustainable Development: Policy Discussion Paper (2006). ICTSD Natural Resources, International Trade and Sustainable Development Series. International Centre For Trade and Sustainable Development. Genève, Suisse.

En outre, les pays développés insistent pour compléter avec des initiatives sectorielles (des négociations dans des secteurs spécifiques visant à l'élimination des tarifs douaniers) les réductions tarifaires basées sur une formule. Ces réductions permettront de réduire fortement les droits de douane, mais pas de les éliminer. Les pays développés veulent s'assurer d'obtenir la suppression des barrières tarifaires par le biais de ces négociations sectorielles supplémentaires. Les nouvelles propositions vont jusqu'à lier ces négociations sectorielles aux facilités en offrant aux pays désireux de s'engager dans de telles négociations des flexibilités supplémentaires dans leurs réductions tarifaires.⁴⁹ Bien que ne faisant pas partie du mandat initial, les initiatives sectorielles ont été présentées comme une condition à peine voilée des offres agricoles que proposent les États-Unis.

Les flexibilités offertes aux pays en développement sont encore affaiblies par le fait que les pays ne peuvent pas choisir librement les produits auxquels ils appliquent ces flexibilités. Une clause « anti-concentration » empêche les pays en développement de concentrer les flexibilités sur un chapitre entier du système harmonisé (la nomenclature internationale de classification des marchandises utilisées comme base pour les droits de douane), même dans les limites approuvées. Compte tenu des besoins particuliers des secteurs industriels dans les pays en développement, cette limitation les empêcherait de protéger leurs industries existantes et de promouvoir celles qui sont en gestation. Ce serait le cas pour la construction automobile, la pêche et les industries du textile et du vêtement. Cette clause anti-concentration a été récusée par les principaux groupes industriels des pays en développement et par les syndicats du monde entier,⁵⁰ comme l'ont été la plupart des dispositions mentionnées dans la présente section. Pourtant, elle comprend toujours la base opérationnelle des négociations de l'AMNA.

En conséquence, au lieu d'équilibrer les aspirations qui poussent à accéder aussi bien aux marchés agricoles qu'aux marchés non agricoles, l'AMNA – tout comme les propositions agricoles qui sont sur la table – accorde des flexibilités plus importantes aux pays développés, tandis qu'il insiste sur l'importance de l'ouverture des marchés des pays en développement. La contradiction entre cette réalité et les promesses d'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement faites au cours du cycle de Doha est flagrante.

Les services

Nous réaffirmons le droit des Membres, au titre de l'Accord général sur le commerce des services, de réglementer la fourniture de services et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard.

Déclaration ministérielle de l'OMC adoptée à Doha le 14 novembre 2001, paragraphe 15

Services – ce qui est nécessaire pour transmettre la Fiche d'évaluation du développement

Il faut que les pays en développement puissent jouir d'une certaine flexibilité après avoir fait d'importantes concessions dans les négociations sur les services au cours de l'Uruguay Round. Le cycle de Doha doit permettre un meilleur accès au marché dans les secteurs et modes de fourniture dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement, particulièrement dans le mode 4.

Le mandat relatif aux négociations sur les services de l'ADD est de poursuivre l'agenda mis en place dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Cela signifie d'élargir progressivement les ouvertures de marché d'une manière qui favorise la croissance dans tous les pays en développement comme dans tous les pays les moins avancés.

Pourtant, tout au long des négociations, les pays développés ont insisté sur le fait que les pays en développement devaient ouvrir leurs marchés aux principaux secteurs de services tels que les services financiers, le secteur de l'énergie et les télécommunications s'ils voulaient faire l'objet de concessions dans le domaine agricole. Pour atteindre ce résultat, les pays développés ont tenté d'éliminer les flexibilités de l'AGCS en imposant de nouveaux mandats qui évaluent les contributions de chaque membre au moyen de méthodes quantitatives. Jusqu'à présent, les pays en développement ont réussi à repousser ces initiatives avec succès, mais la réapparition répétée des mêmes propositions au cours des négociations qui se déroulèrent de 2004 à 2008 a démontré l'ambition et l'obstination des pays développés dans ce domaine.

Le fait que les pays développés ne s'ouvrent pas particulièrement au mode 4 (la fourniture de services par la présence d'allochtones) ne fait pas avancer les choses. La plupart des promesses des offres révisées concernant les mouvements de la main-d'oeuvre ciblent des professionnels hautement qualifiés et restent fortement liées à la condition d'une présence commerciale sujette à des obstacles administratifs considérables. Un certain nombre de suggestions émanant de pays en développement et de PMA proposant que ces obstacles soient supprimés n'ont donné aucun résultat.

Dans le climat de ralentissement économique actuel, une libéralisation des services basée sur un modèle dérégulé est préoccupante, alors que la crise a montré que ce modèle exhibe de graves lacunes et qu'il est en fait l'une des principales causes de la crise. Au contraire, une réglementation efficace est apparue comme le meilleur remède à appliquer à la crise actuelle, et ce devrait être la priorité. Une démarche prudente serait d'approcher différemment les mesures de régulation financière de l'AGCS en les examinant à la lumière des liens qu'elles ont avec les causes de la crise financière ou de leur aptitude à contribuer à la solution. Souhaiter aveuglément de poursuivre la libéralisation et la dérégulation des services dans les pays en développement, dans le secteur financier comme dans d'autres, va à l'encontre de la réalité actuelle et du mandat de développement de l'ADD.

Les ADPIC et la santé publique

La Déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique a accompagné le lancement de l'ADD et a apporté avec elle l'espoir de résoudre les préoccupations de santé publique face à l'harmonisation de la protection de la propriété intellectuelle (PI) au niveau mondial. Tout en réaffirmant et clarifiant les flexibilités de régulation de PI importantes qui permettent de protéger la santé publique, elle a mandaté deux mesures importantes en faveur des pays pauvres. Tout d'abord, elle a exigé de ses membres de veiller à ce que les pays qui ne pouvaient en fabriquer localement puissent importer des médicaments génériques sous licence obligatoire. Deuxièmement, elle stipula que les PMA ne devraient pas souscrire pleinement aux engagements des ADPIC pour les médicaments jusqu'en 2016. Pourtant, ces deux décisions se sont avérées décevantes dans leur application.

Au cours des négociations, l'intransigeance des pays riches sur le premier point aboutit en août 2003 à une décision qui avait pour but de résoudre le problème mais qui, en fait, mena à des obstacles et à des complications bureaucratiques qui rendirent la solution presque impraticable. Ce mécanisme dépendant de procédures administratives interminables, il n'a été utilisé qu'une seule fois pour exporter des médicaments antirétroviraux génériques provenant d'un fabricant de médicaments génériques canadien au Rwanda. Compte tenu de l'ampleur et de l'étendue des problèmes de santé publique dans le monde en développement, cette solution est malheureusement insuffisante.

La promesse faite aux PMA de ne pas appliquer aux médicaments les obligations des ADPIC jusqu'en 2016 a été perdue de vue. Certains PMA, dont le Népal et le Cambodge, ont été poussés à mettre en place les ADPIC au moins une dizaine d'années trop tôt par le biais du processus d'adhésion à l'OMC, tandis que d'autres, tels que l'Ouganda et le Rwanda, ont déjà introduit la protection de la PI. Plus récemment, un effort concerté a été entrepris de diverses manières par les pays développés dans le but d'introduire une législation anti-contrefaçon dans des PMA tels que l'Ouganda. Empêcher l'importation et l'utilisation de médicaments falsifiés ou de mauvaise qualité est un objectif important, mais ces efforts risquent en fait de paralyser l'importation, la production et l'utilisation des médicaments génériques authentiques en les étiquetant à tort comme contrefaits et illégaux.

En résumé, les bénéfices acquis au début du cycle de Doha en termes de flexibilités de la propriété intellectuelle pour soutenir la santé publique des pays en développement se sont révélés largement illusoire. Cette situation s'est encore aggravée par le fait d'accords commerciaux régionaux négociés par les États-Unis et l'Union européenne avec les pays en développement, accords qui incluent des « ADPIC-plus » qui restreignent encore plus la concurrence des génériques et limitent l'accès aux médicaments abordables.

L'aide pour le commerce

Je dois souligner que toute aide sous forme de fonds commerciaux doit aller de pair avec l'expansion de l'accès aux marchés des pays en développement.

Robert Portman, représentant américain au commerce, 2005⁵¹

L'aide pour le commerce (APC) et le Cadre intégré renforcé (CIR)⁵² sont des éléments importants de « l'aspect développement » de l'ADD. Il s'agit d'une reconnaissance de la complémentarité existant entre l'accès aux marchés et l'aptitude des pays en développement à s'attaquer à une série de contraintes relatives à la participation au commerce et à son expansion. L'agenda de l'APC se concentre sur diverses questions, notamment l'assistance dans la formulation et la réglementation des politiques commerciales, l'intégration du commerce dans les stratégies nationales de développement, le développement de la capacité d'approvisionnement du commerce, la construction d'infrastructures, le commerce et les coûts d'ajustement découlant de l'application des accords. Un objectif majeur est de surmonter les contraintes du côté de l'offre car elles empêchent les pays en développement de s'engager commodément dans le commerce, en particulier au-delà de leurs frontières nationales et régionales. Son approche consiste à injecter des ressources financières dans les pays en développement et dans ceux qui sont les moins avancés pour aider à amortir la charge de l'implémentation et leur permettre de tirer davantage profit de nouveaux débouchés commerciaux.

Pourtant, des défis demeurent. Comme ce fut le cas lors de l'Uruguay Round, au cours duquel les membres de l'OMC accordèrent l'APC aux PMA mais sans grand résultat, Doha doit faire attention à ce que ce mécanisme ne détourne l'attention des négociations de fond et n'aboutisse à rien de concret.⁵⁴ Officiellement, l'APC fait partie de l'aide publique au développement (APD). En raison de la crise économique, les budgets d'aide sont durement touchés si bien que des réductions semblent inévitables. En outre, des questions demeurent quant au niveau d'additionnalité des fonds de l'APC. Il est essentiel de s'assurer que l'aide n'est pas simplement implémentée au détriment des autres besoins de développement ou grâce à des comptes rendus adroits se rapportant à des activités préexistantes. L'APC ne peut que compléter le bon résultat des dispositions en cours et elle n'aurait qu'un impact minime au cas où les pays en développement devraient soutenir la concurrence sur des marchés faussés par les subventions.

En séance plénière, les pays développés parlent d'un tour gratuit pour les pays en développement. Ensuite, ils passent dans la salle verte et continuent de demander un tour gratuit, cette fois pour eux-mêmes.

Kamal Nath, ancien Ministre du commerce indien, 2005⁵³

Tester Doha sur le plan du développement

Les principales questions destinées à mettre les besoins et les priorités des pays en développement au cœur des négociations de l'ADD restent en suspens. Les progrès importants pour les pays en développement ont été freinés. Au contraire, les négociations agricoles et celles qui concernent l'AMNA continuent de présenter des problèmes systémiques pour les perspectives de développement.

Le tableau suivant présente une fiche de score évaluant une sélection de domaines clés qui sont d'une grande importance dans les négociations quand on compare la manière dont les propositions les plus récentes sont à la hauteur des attentes fondées sur le mandat de développement. Il utilise une simple évaluation de type « approuvé/défectueux », la mention « insuffisant » n'indiquant qu'un gain partiel pour le développement.

La Fiche d'évaluation du développement de l'ADD

Ce qui est nécessaire	Dernières propositions de l'ADD	Evaluation du développement
<i>Agriculture : réforme étendue de la réglementation du commerce agricole</i>		
Réduire profondément le soutien domestique qui fausse les échanges.	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire de manière insuffisante l'ensemble des subventions qui faussent les échanges permettant aux pays riches de conserver leurs niveaux de dépenses actuels et même d'augmenter sensiblement leurs dépenses dans certains cas. • Autoriser les transferts de subventions d'une boîte à l'autre – une lacune juridique qui permet aux pays riches de reclasser leurs subventions qui faussent les échanges dans d'autres catégories légales. 	<i>Défectueux</i>
Eliminer toute forme de subvention à l'exportation.	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminer les subventions à l'exportation d'ici 2013. 	<i>Défectueux</i> ⁵⁵
Améliorer profondément l'accès aux marchés pour les pays en développement.	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre aux pays développés de protéger dans une large mesure leurs produits « sensibles », c'est-à-dire ceux pour lesquels les pays en développement sont plus compétitifs. 	<i>Défectueux</i>
Accorder le traitement spécial et différencié aux pays en développement qui favorisent la promotion de la sécurité alimentaire et du développement rural.	<ul style="list-style-type: none"> • Empêcher les pays en développement de se protéger suffisamment du dumping et des hausses d'importation soudaines au moyen de déclencheurs irréalistes, de procédures maladroites et de voies de recours insuffisantes. • Ne pas permettre aux pays en développement d'exclure les produits de la libéralisation en les répertoriant comme « produits spéciaux ». 	<i>Défectueux</i>
Coton : mettre au point une solution accélérée pour traiter de cette question de manière ambitieuse, rapide et spécifique.	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de solution rapide ou spécifique – les États-Unis n'ont rien proposé pour éviter la distorsion des échanges sur le marché du coton. • Les États-Unis ne se sont pas conformés aux procédures de règlements des différends et la Farm Bill de 2008 a rétabli les subventions déclarées illégales. • L'accord sur les aspects du coton relatifs à l'aide au développement n'a donné que peu de résultats. 	<i>Défectueux</i>
<i>AMNA – un meilleur accès aux marchés des produits industriels pour les pays en développement et un TSD par le biais d'une réciprocité moins que totale dans les promesses de réductions</i>		
Des modalités relatives aux produits industriels qui permettent aux pays en développement d'apporter leur contribution au cycle de Doha, mais	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuer de manière importante les tarifs douaniers des pays en développement et les éliminer dans 	<i>Défectueux</i>

également de conserver le droit à l'industrialisation, de maintenir l'emploi et de bénéficier des recettes provenant des droits de douane.	certains cas. <ul style="list-style-type: none"> Réduire l'espoir d'augmenter les recettes par l'entremise de taxes commerciales. 	
Adopter le traitement spécial et différencié pour les pays en développement par le biais de la réciprocité moins que totale dans les promesses de réductions tarifaires.	<ul style="list-style-type: none"> La réciprocité moins que totale a été détournée, ses véritables bénéficiaires étant probablement les pays développés. Les pays en développement devront réduire les tarifs appliqués, voire même en éliminer certains totalement à la suite de propositions effectuées dans les négociations sectorielles. 	Défectueux
Services : renforcement des engagements dans les secteurs et les modalités que les pays en développement considèrent comme intéressants à l'exportation et soutien au développement de la capacité de régulation		
Offrir des échanges de services qui permettent d'accroître l'accueil des allochtones fournissant des services.	<ul style="list-style-type: none"> Aucun semblant d'amélioration de l'accès au mode 4. 	Défectueux
Les pays développés doivent aider les pays en développement à améliorer leur capacité de régulation des services dans l'intérêt du public.	<ul style="list-style-type: none"> Aucune initiative destinée à améliorer la capacité de régulation. 	Défectueux
Les pays les moins avancés ne sont pas obligés de faire de nouvelles concessions.	<ul style="list-style-type: none"> Les PMA sont exemptés de le faire. 	Approuvé
Aide pour le commerce : de nouvelles ressources sont injectées dans les pays en développement afin de renforcer leur capacité de production et d'approvisionnement et d'améliorer le fonctionnement du marché		
Les pays développés prennent de nouveaux engagements en matière d'APC dans le but de soutenir le développement de la capacité de production et d'approvisionnement.	<ul style="list-style-type: none"> Aucun financement spécifique de l'aide car il est assuré dans le cadre de l'ODA. 	Insuffisant
Accès aux marchés des pays développés : promesses d'un véritable accès au marché pour les pays en développement et les pays les moins avancés		
Les pays développés ouvrent leurs marchés aux exportations des pays en développement en supprimant notamment les barrières non tarifaires et en améliorant les règles d'origine.	<ul style="list-style-type: none"> De nombreux droits de douane disparaissent, mais pas de véritable dialogue sur les obstacles non tarifaires tels que les SPS, les OTC et les règles d'origine, ce qui fait que d'importants obstacles subsistent. 	Insuffisant
Accès amélioré pour les PMA.	<ul style="list-style-type: none"> Au moins 97 pour cent en franchise de droits de douane et de contingent pour les PMA. 	Insuffisant
		RÉSULTAT : DEFECTUEUX

5 Comment faire revenir le « développement » dans le cycle de Doha ?

De cette analyse, il ressort clairement que le cycle de négociations commerciales de Doha a trahi sa promesse de développement. En lieu et place, il est devenu un cycle d'accès au marché dans lequel les pays en développement sont censés donner toujours plus alors qu'ils ne reçoivent pas grand chose qui puisse corriger les déséquilibres ayant cours depuis des dizaines d'années dans les règles commerciales et qui ont favorisé les intérêts des pays riches.

Dans des domaines clés comme l'agriculture et l'accès aux marchés non agricoles, les intérêts des pays développés ont déterminé le cours des négociations. Si le cycle de négociations devait être conclu dans ces conditions, il ôterait à de nombreux pays en développement les outils dont ils disposent actuellement pour soutenir leur processus de développement, tout en préservant les protections sur lesquelles les pays développés ont compté pour promouvoir leur propre agriculture et leurs propres industries.

En plein milieu d'une crise économique mondiale, une telle conclusion à ce qui a commencé il y a huit ans comme un cycle « de développement » serait intenable. Au contraire, le moment est venu de repenser le cadre des négociations. Une crise qui a ébranlé l'économie mondiale et l'architecture financière et qui est différente de toutes celles qui ont eu lieu depuis la fondation du GATT il y a plus de 60 ans – une crise qui a commencé dans les pays riches mais qui exerce ses pires ravages dans les pays en développement – devrait être l'impulsion du changement.

Le cycle de Doha a été lancé à un moment de crise, après les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Ces attaques sur le territoire américain ont fait prendre conscience des conditions de marginalisation et de vulnérabilité qui existent dans de nombreuses parties du monde et qui constituent un terrain fertile pour les groupes terroristes. En mettant le développement au centre des négociations commerciales, le message de Doha était qu'aucun pays ne devait être laissé pour compte et que le commerce allait être utilisé pour garantir une plus large distribution des bénéfices de la mondialisation. Dans la crise actuelle, qui est beaucoup plus lourde de conséquences – en particulier pour le milliard de personnes dans le monde qui survivent avec moins d'un dollar par jour – ce message doit devenir une réalité. Ne pas le faire représenterait un véritable échec pour tous.

Les flux commerciaux ayant chuté précipitamment et le crédit s'étant raréfié, la crise actuelle a rappelé à tous les pays l'importance du commerce pour leurs économies. Pourtant, la crise économique mondiale, avec les crises alimentaires et de carburant, ainsi que l'aggravation du changement climatique, n'ont pas été causés par des pays en développement. Ce ne sont pas les pays les moins responsables de ces crises et qui disposent de peu de moyens pour faire face à ses conséquences qui doivent dépenser encore plus pour permettre à leurs

économies de se développer.

Le moment est venu pour les membres de l'OMC de revenir à la table des négociations, de reconnaître que la crise actuelle offre l'occasion d'aborder d'urgence les besoins de développement et de changer le cours des négociations, comme ils l'ont fait il y a près de huit ans, à Doha. Maintenant plus que jamais, il est nécessaire de corriger les décennies de règles commerciales truquées et d'avantages déséquilibrés que la mondialisation a offert à certains pays au détriment des autres.

Cinq mesures pour faire revenir le « développement » dans le cycle de Doha

Afin de remettre Doha sur la voie du « développement », Oxfam recommande que les membres de l'OMC entreprennent les actions suivantes.

1. **Améliorer le processus** : les négociations doivent être ouvertes et transparentes, incluant un processus dans lequel tous les pays puissent prendre une part active. Les processus de négociations qui se déroulent en petits groupes au cours de mini-ministérielles dominées par les pays riches marginalisent les intérêts des autres pays, surtout les petits PMA. Aucun pays, aussi petit soit-il, ne devrait être forcé d'accepter un « paquet » global qui est fondamentalement contraire à son développement. Il est important que tous les intérêts des pays en développement soient dûment représentés à la table de négociation, du fait que leurs industries, leurs emplois et la prospérité de leur population dépendent en partie des résultats du cycle.
2. **Assurer un traitement spécial et différencié** : le TSD est une pierre angulaire de l'architecture de l'OMC qui doit être respectée, et non seulement en paroles. Il doit être partie prenante de toute régulation. Cela signifie qu'il est nécessaire de s'attaquer aux asymétries fondamentales par le biais d'engagements moins que pleinement réciproques pour les pays en développement, de flexibilités plus efficaces et de suffisamment d'espace politique pour gérer la sécurité alimentaire et promouvoir le développement de l'agriculture, ainsi que des industries manufacturières et de services.

Le TSD doit être utilisable, sinon il n'est qu'un tigre de papier. Il devrait permettre aux pays en développement de renforcer leur agriculture et de protéger les produits nécessaires pour la sécurité alimentaire. Le TSD devrait permettre aux pays en développement de protéger leurs industries stratégiques et de faciliter le développement de nouvelles activités. Ceci devrait permettre aux pays en développement de réglementer les services dans l'intérêt public pour répondre à des objectifs de développement humain. Des dispositions significatives et pratiques sur le TSD peuvent aider les pays en développement à surmonter les crises, protéger les populations les plus vulnérables et promouvoir le développement.

3. **Promouvoir le développement par la mise en oeuvre des droits** : si le développement plutôt que la libéralisation doit être l'objectif central des négociations, il est nécessaire que les règles commerciales répondent avant tout aux besoins des populations les plus vulnérables. Cela permettrait la mise en œuvre de droits tels que le droit à l'alimentation, mais également de droits économiques et sociaux plus larges. Les récentes crises mondiales ont mis en évidence l'importance des règles commerciales dans le maintien de l'équilibre et la médiation des conflits du système commercial mondial, mais elles ont également montré que les régulations doivent offrir un espace politique suffisant pour protéger les populations vulnérables. La crise des prix alimentaires a montré clairement que la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance ne peuvent être assurés si l'on suit les caprices des forces du marché.

Dans cette optique, les propositions sur les procédures et le fond des négociations de l'OMC effectuées par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation devraient être sérieusement envisagées. Ces propositions sont destinées à prendre en compte les droits de l'homme et les obligations des États à faire en sorte que le commerce contribue à la réalisation du droit à l'alimentation et ne pas entraver la capacité des pays à déterminer leurs propres politiques agricoles et alimentaires.⁵⁶

Si le commerce doit œuvrer pour le développement et contribuer à la réalisation du droit à une nourriture suffisante, il doit reconnaître la spécificité des produits agricoles plutôt que de les traiter comme tous les autres produits de base et offrir des flexibilités plus importantes aux pays en développement, en particulier pour protéger leurs producteurs agricoles de la concurrence émanant des agriculteurs des pays industrialisés.

Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies pour le Droit à l'alimentation⁵⁷

4. **Effectuer un audit du développement** : il est important d'analyser les effets de la mise en œuvre des propositions actuelles sur les pays en développement. Un tel audit devrait évaluer les progrès des négociations par rapport au critère de référence que représente le mandat de Doha et les considérer comme des indicateurs clés de la sécurité alimentaire et d'une réglementation solide et efficace dans le contexte des nouvelles réalités économiques. Il permettrait aux États membres de différencier les propositions en fonction de leur impact sur le développement et de tracer la voie à suivre. Il indiquerait beaucoup plus clairement jusqu'à quel point les négociations ont dévié du mandat de développement, ce qui signalerait aux membres de l'OMC à quel point il est urgent de modifier la direction des négociations pour répondre aux besoins des pays pauvres. Un examen entièrement transparent, indépendant et participatif indiquerait quelles dispositions faciliteraient ou mineraient l'aptitude des gouvernements à promouvoir le développement et à garantir les droits fondamentaux, y compris le droit à l'alimentation.
5. **Renforcer l'OMC en tant qu'institution** : Les crises actuelles ont mis en évidence l'importance de l'OMC en tant qu'institution, ainsi que certaines de ses faiblesses. Néanmoins, les pays développés ont récemment adopté des mesures qui sont contraires à l'esprit et au contenu des négociations de l'ADD, comme l'augmentation des subventions aux produits laitiers mise en place par l'UE et les États-Unis. En outre, le manquement des États-Unis et de l'UE à respecter les conclusions de l'Organe de règlement des différends a érodé la confiance dans le processus de règlement des différends et dans la bonne volonté des économies les plus puissantes de respecter leurs engagements. Renforcer l'OMC en tant qu'institution est essentiel afin de la rendre sensible aux réalités nouvelles que représente par

exemple la crise économique, de lui donner l'occasion de freiner les mesures prises par les membres qui enfreignent les obligations actuelles et de lui permettre de répondre aux exigences créées par l'effondrement du secteur financier. Par l'intermédiaire du cycle de Doha, cette approche contribuerait à renforcer la confiance dans la capacité de l'institution à parvenir à des règles commerciales plus équitables qui bénéficieraient aux pays en développement.

Oxfam estime qu'une véritable réforme est à la fois nécessaire et possible. La crise économique actuelle a montré que « les affaires *ne sont plus* les affaires ». Elle a également démontré que les pays sont en mesure de démontrer une grande détermination à agir pour éviter les problèmes intérieurs. Cette détermination doit se manifester dans l'agenda du commerce multilatéral afin que la conclusion dont le cycle de Doha a tant besoin puisse être atteinte d'une manière qui s'attaque avant tout aux nécessités des pays en développement.

L'OMC est un forum international très important où les pays peuvent viser un résultat ambitieux qui mettra le commerce au service du développement. Il est de la responsabilité des États membres de l'OMC d'analyser le rôle du commerce dans les récentes crises mondiales afin que les négociations de Doha prennent en compte le nouveau contexte mondial et contribuent à une solution plutôt que d'amplifier le problème. En cette période où le besoin d'un changement de cap se fait douloureusement sentir, le cycle de Doha doit encore évoluer afin de tenir ses promesses en matière de développement. Il n'y a plus de place pour un nouvel échec.

Notes

- ¹ A. Sen (1999) *Development As Freedom*, Oxford: Oxford University Press
- ² H.-J. Chang (2005) 'Why Developing Countries Need Tariffs: How WTO NAMA negotiations could deny developing countries' right to a future'. Oxfam International and South Centre, South Perspectives. Geneva.
- ³ Les économistes de l'OMC ont prédit que l'effondrement de la demande mondiale provoquée par le ralentissement économique le plus important de ces dernières décennies aura pour effet de diminuer les exportations en volume d'environ 9 pour cent en 2009 – la plus grande décroissance depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette décroissance frappera particulièrement les pays en développement dont les exportations baisseront de 10 pour cent cette année. Dans les pays en développement – nettement plus dépendants du commerce pour leur croissance – les exportations diminueront de 2 à 3 pour cent en 2009. Voir OMC (2009) 'World Trade 2008, Prospects for 2009', communiqués de presse, Press/554. 23 mars 2009. Genève.
- ⁴ Banque mondiale (2009) 'Crisis Hitting Poor Hard in Developing World'. <http://go.worldbank.org/PGNOX87VO0>
- ⁵ OIT (2009) 'Tendances mondiales de l'emploi 2009'. Genève.
- ⁶ On prévoit qu'en 2009, la croissance en Afrique sub-saharienne tombera à 1,7 pour cent alors qu'elle était de 5,5 pour cent en 2008. Voir FMI et Banque mondiale (2009) 'Global Monitoring Report' Avril 2009. Washington.
- ⁷ L'OIT définit les « travailleurs pauvres » comme des personnes qui travaillent mais qui se retrouvent également au-dessous du seuil de pauvreté (1,25 dollar par jour dans le cas de « travailleurs extrêmement pauvres »). OIT (2009) op.cit.
- ⁸ FMI et Banque mondiale (2009) op. cit.
- ⁹ Le chiffre de 109 millions représente la différence entre les 854 millions de 2007 et les 963 millions annoncée par la FAO en décembre 2008. Voir FAO (2007) 'Agriculture key player to stop degradation of vital ecosystems', www.fao.org/newsroom/EN/news/2007/1000542/index.html; et FAO (2008) 'Number of hungry people rises to 963 million', www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/ (dernière consultation: décembre 2008).
- ¹⁰ Pour une mise à jour des dernières tendances des prix des denrées alimentaires, voir le service de base de données de la FAO, <http://www.fao.org/giews/pricetool>, résumées en mars 2009 sur le blog de Duncan Green, <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=201>.
- ¹¹ Oxfam International (2009) 'Le droit de survivre : le défi humanitaire du 21e siècle', rapport de campagne, Oxford, UK: Oxfam International, voir www.oxfam.org.uk/right-to-survive.
- ¹² Pour plus de détails sur cette projection, veuillez vous reporter à 'Forecasting the numbers of people affected annually by natural disasters up to 2015', étude interne d'Oxfam, avril 2009, disponible sur www.oxfam.org. Voir également le tableau de la p.24 du rapport d'Oxfam 'Le droit de survivre', op. cit.
- ¹³ D. Smith et J. Vivekananda (2007) 'A Climate of Conflict: The Links Between Climate Change, Peace and War', International Alert report, London.
- ¹⁴ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) (2008) 'Résumé à l'intention des décideurs du Rapport de synthèse du Quatrième Rapport d'évaluation du GIEC'. Tableau RID-2, 'Exemples de quelques projections d'impacts régionaux'. Genève.
- ¹⁵ Oxfam International (2008) 'Another Inconvenient Truth: How biofuel policies are deepening poverty and accelerating climate change'. Oxford.
- ¹⁶ Les pays riches en devises mais pauvres en terres continuent de mettre en œuvre des stratégies d'accaparement des terres dans les pays riches en terres mais pauvres en devises. C'est bien la preuve que les structures des marchés réglementés actuels sont incapables d'assurer la sécurité alimentaire. Pour de plus amples informations, voir : FAO (2009): 'Land Grab or Development Opportunity? Agricultural investments and international deals in Africa', Rome: FAO.
- ¹⁷ S. Chen et M. Ravallion (2008) 'The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty', Washington: Banque mondiale.
- ¹⁸ 'The Role of Europe in Today's Globalised World': Seventh Conference on Globalisation – Felix Meritis Connecting Cultures. Amsterdam, The Netherlands, 31

mai 2004

- ¹⁹ L'agenda des négociations comprenait l'agriculture, le coton, les services, l'AMNA, l'Accord sur les ADPIC, la facilitation des échanges, des règles de l'OMC relatives à l'anti-dumping (article VI du GATT), des règles de l'OMC relatives aux subventions, des règles de l'OMC relatives aux accords commerciaux régionaux, le règlement des différends, le commerce et l'environnement, les questions et préoccupations liées à l'implémentation, la relation entre commerce et investissement, l'interaction entre le commerce et les règles de la concurrence, la transparence dans les marchés publics, le commerce électronique, les économies de petites dimensions, le commerce, la dette et les financements, le commerce et les transferts de technologie, la coopération technique et le renforcement des capacités, le traitement spécial et différentiel des pays les moins avancés ainsi que l'organisation et la gestion du programme de travail.
- ²⁰ Rendant ainsi les TSD plus précises, plus efficaces et plus opérationnelles.
- ²¹ Voir le paragraphe 5 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong.
http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm
- ²² Financial Times, 22 septembre 2003, Monday London Edition 1 p. 23, "America will not wait for the won't-do countries".
- ²³ Voir <http://www.bilaterals.org> pour plus d'informations (dernière consultation : mai 2009).
- ²⁴ Oxfam International (2007) 'Signing Away the Future: How trade and investment agreements between rich and poor countries undermine development'. Oxfam
- ²⁵ FIDA (2008) 'The Future of Smallholder Agriculture', Global Donor Platform for Rural Development, Platform Policy Brief No. 2, Rome.
- ²⁶ En moyenne, les droits de douane agricoles des pays développés sont cinq fois plus élevés que les droits de douane industriels. La moyenne des tarifs douaniers à l'importation dans le secteur manufacturier, dans lequel les pays développés ont un avantage comparatif, est passée de 40 à 2 pour cent pour cent au cours des dernières décennies. Pendant ce temps, le commerce agricole, qui représente le plus grand potentiel de bénéfices des pays en développement, continue de connaître des barrières commerciales bien plus importantes. Voir Anderson, Martin et van der Mensbrugge (2006) et Rodean (2005) cités dans K.A. Elliot (2006) 'Delivering on Doha: Farm Trade and the Poor', Centre for Global Development, Institute for International Economics, Washington.
- ²⁷ Cependant, même le résultat de l'Agenda de Doha pour le développement le plus équitable et le mieux axé sur le développement ne suffirait pas à compenser des décennies de pratiques commerciales déloyales et la faiblesse du soutien international et national au secteur de l'agriculture dans les pays en développement. La libéralisation des pays riches n'est donc seulement qu'une partie de la réponse. Même des changements substantiels dans la politique commerciale des pays riches sont susceptibles de produire des résultats décevants pour les pays plus pauvres, à moins que la nécessité d'une complémentarité des réformes de politique intérieure et des investissements soit également abordée. Si les deux séries de problèmes sont abordés, la Banque mondiale a calculé que les gains dynamiques et à long terme du commerce mondial pourraient faire sortir de 100 à 400 millions de personnes de la pauvreté d'ici le milieu de la prochaine décennie. Cela dit, cependant, un résultat ambitieux dans le secteur agricole est une partie essentielle de la composante de développement de Doha. Voir K.A. Elliot (2006) op. cit
- ²⁸ La « boîte orange » (également connue sous le nom de Mesure globale de soutien, ou MGS) est la catégorie établie pour les subventions qui faussent sans équivoque les échanges, les pays recevant la permission d'exclure un montant minimum des engagements de réduction. La « boîte bleue » est la classification utilisée pour les paiements qui faussent les échanges mais qui incluent une certaine fonction compensatoire qui sert à limiter la production. La « boîte verte » est la classification qui comprend les mesures de soutien considérées comme ne faussant pas, ou le moins possible, les échanges.
- ²⁹ Le plafond d'OTDS de l'Uruguay Round pour l'UE actuellement en vigueur est de 110,3 milliards d'euros. La prévision la plus récente de l'OTDS de l'UE de 2006-07 est de 31,3 milliards d'euros. Cela signifie qu'au cours des années de mise en œuvre de l'accord de Doha et selon le scénario retenu, l'UE devrait tout de même diminuer ses dépenses d'OTDS de 2006-2007 de 14,8 à 3,7 milliards d'euros pour se conformer au plafond d'OTDS proposés dans le cadre de l'ADD. Cela dit, l'estimation des dépenses de l'UE dans les types de subventions les plus déformantes (la « boîte orange ») atteignait 25,8 milliards d'euros en 2006-07. Cela signifie que l'UE pourrait être autorisée à dépenser la totalité de son OTDS sur le pire type de subventions et, selon le scénario, pourrait encore être en mesure d'augmenter ou de très peu réduire ses dépenses actuelles sur ce type de subvention. Pour que cela soit possible, l'UE devrait faire passer toutes les subventions de sa boîte bleue vers sa boîte verte, ce qui eut déjà lieu dans le

passé par le biais des réformes de la PAC. Pour les estimations concernant l'OTDS de l'UE de 2006-07, voir S. Jean, T. Josling et D. Laborde (2008) 'Implications for the European Union of the May 2008 Draft Agricultural Modalities'. International Trade and Sustainable Development. Genève, Suisse

- ³⁰ De toutes les réductions d'OTDS que l'UE a réalisées depuis 1995 (37,9 milliards d'euros), moins de 55 pour cent l'ont été grâce à la réduction effective des subventions. Le reste (17,2 milliards d'euros) provient de transferts de fonds effectués de la boîte bleue (qui fait partie de l'OTDS) vers la boîte verte (qui ne fait pas partie de l'OTDS et qui, en tant que telle, n'est soumise à aucun plafond de l'OMC).
- ³¹ Par définition, les « paiements découplés » sont les paiements qui sont indépendants de la production actuelle de la ferme bénéficiaire. Les experts se sont interrogés sur la compatibilité des paiements découplés inclus par l'UE dans la boîte verte et sur les exigences de non-distorsion des échanges de cette dernière. Voir Swinbank et Tranter (2005) 'Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme fit within the Green Box?'; ou Josling et Swinbank (2008) 'European Union: Shadow WTO agricultural domestic support notifications', documents de discussion de l'IFPRI.
- ³² European Commission's Agricultural and Rural Development Directory General (2007) 'Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2007'. http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2007/table_en/index.htm
- ³³ Environ 80 pour cent des subventions sont concentrées sur 20 pour cent des exploitations agricoles. See Intermon Oxfam (2005) 'Goliat contra David', Madrid. Voir Intermon Oxfam (2005) 'Goliat contra David', Madrid.
- ³⁴ Le principe essentiel que les paiements découplés violent est l'exigence de non-distorsion des échanges, puisque les paiements directs influent sur la production de diverses façons, comme Oxfam l'a décrit dans 'A Round for Free' (2005):
- **L'effet de richesse** : des revenus continus et garantis peuvent augmenter le désir de cultiver des producteurs. Par exemple, les paiements découplés peuvent aider les agriculteurs à couvrir des coûts fixes et à continuer de produire au lieu de se retrouver ruinés. C'est particulièrement vrai dans le cas des grandes exploitations relativement compétitives où les coûts fixes sont réduits au minimum. En raison de la nature très rétrograde de la distribution des subventions européennes, c'est le type d'exploitation qui attire la plupart des subventions.
 - **L'effet risque/assurance** : les paiements directs créent un effet d'assurance, modifiant la perception du risque du producteur. À des niveaux plus élevés de richesse, les agriculteurs sont parfois prêts à prendre plus de risques, notamment celui de développer leur production agricole. Une garantie de soutien fondée sur la propriété foncière renforce également la valeur des terres et, partant, la capacité à emprunter et à investir dans la terre, les équipements ou les intrants.
 - **L'effet de répartition des terres** : comme les agriculteurs savent que l'année de référence du paiement peut être mise à jour, ils décident souvent de maintenir les niveaux de production. Si une mise à jour en cours conduit les agriculteurs à prévoir que la future législation mettra de nouveau à jour la superficie et les rendements de base, il existe une incitation à constituer des surfaces exploitables pour les évaluations futures. En Europe, l'obligation de conserver les terres dans de bonnes conditions agricoles peut encourager les agriculteurs à continuer de cultiver des terres qui, dans le cas contraire, seraient laissées en jachère.
 - **L'effet de cumul** : les effets de distorsion des paiements découplés sont multipliés lorsque ces paiements sont accordés aux agriculteurs qui bénéficient déjà de mécanismes d'assurance ou de soutien des prix. Un agriculteur qui reçoit un paiement direct découplé pour un type de grosse production qui est également éligible pour un prêt à taux préférentiel (aux États-Unis par exemple) aura intérêt à garder les deux paiements, ce qui mine l'effet de découplage. Les préoccupations relatives à cet effet d'accumulation ont été régulièrement abordées par les pays en développement du G20.
- ³⁵ Liste chronologique et mise à jour des différents litiges : http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds267_e.htm
- ³⁶ Si les 12 pour cent de lignes tarifaires qui peuvent être désignées comme produits spéciaux doivent faire l'objet d'une moyenne de 11 pour cent de réductions et que 5 pour cent n'en subissent aucune, cela signifie que les 7 pour cent restants devront compenser les coupures plus importantes afin de répondre au seuil de 11 pour cent. La réduction moyenne qui devrait être faite à ce besoin de 7 pour cent de lignes tarifaires est de 18,8 pour cent.

x = 0 étant la réduction moyenne de 5 pour cent des Produits spéciaux et b la réduction moyenne que les 7 pour cent de lignes tarifaires doivent conserver pour répondre à la coupe de 11 pour cent requise :

$$\frac{5 * x + 7 * b}{12} = 11; \frac{5 * 0 + 7 * b}{12} = 11; b = \frac{12 * 11}{7}; b = 18.8 \text{ percent}$$

³⁷ Très probablement, les pays développés choisiront comme produits sensibles les produits qui font actuellement l'objet de la plus grande protection en limitant fortement la mesure dans laquelle ils sont touchés par les réductions tarifaires. Le tableau suivant indique les produits concernés pour l'UE, les USA et le Japon :

Produit	Tarif moyen pondéré appliqué		
	UE	Japon	USA
Sucre	90,4	227,0	24,2
Produits laitiers	38,0	82,4	16,7
Viande de boeuf et de mouton	75,8	38,2	2,6
Porc, volaille et autres	15,2	36,5	3,3
Riz	110,8	886,7	5,2
Blé	0,7	214,4	3,2
Maïs et autres céréales	17,2	53,2	0,9
Fruits, légumes et noix	19,1	21,4	5,0
Tous produits agricoles	34,4	58,0	5,0

Sources: Roodman (2005) et Gibson et al. (2001), cités dans K.A. Elliot (2006) op. cit.

Les pays développés imposent également des taxes beaucoup plus élevées sur les produits très transformés que sur les intrants. Les droits de douane appliqués sur le cacao brut dans l'UE, par exemple, sont soixante fois inférieurs à ceux appliqués au chocolat final. De même, les tarifs douaniers américains appliqués au café sont vingt fois inférieurs à ceux appliqués au produit final. Cette escalade des taxes empêche les exportateurs des pays en développement de développer eux-mêmes d'importantes activités de transformation à valeur ajoutée. Inclure ces produits dans la catégorie des produits sensibles empêchera la réduction tarifaire convenue de mettre fin à cette escalade tarifaire.

Un grand nombre de produits très protégés par les pays riches sont ceux dont l'exportation représente un intérêt majeur pour les pays en développement. Par exemple, le sucre est un produit agricole d'exportation fondamentale pour vingt-neuf pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. De la même manière, les céréales sont également très importantes pour trente-quatre de ces pays, et le café, le thé et le cacao pour cinquante-neuf d'entre eux (voir la base de données TRAINS de la CNUCED sur http://r0.unctad.org/trains_new/index.shtml). Une fois que les pays développés auront réduit leurs tarifs douaniers et leur soutien interne, d'autres produits très protégés deviendront de plus en plus importants pour les exportateurs des pays en développement (les fruits et légumes, la viande et les produits laitiers par exemple). Cette situation leur permettrait d'accroître la valeur ajoutée de leurs exportations tropicales ou de se spécialiser dans des secteurs agricoles plus dynamiques et moins volatils.

Il est important de se rappeler que la réduction tarifaire effectuée par les grands pays développés sur certains de ces produits est susceptible d'avoir un important impact négatif sur certains secteurs des pays en développement dans le court terme. Cela est dû principalement à l'érosion des avantages dont certains pays en développement ont bénéficié au cours des dernières décennies. Cette situation suggère de faire preuve de prudence dans l'évaluation du rythme et du calendrier de la libéralisation et demande aux pays développés de s'engager fermement à fournir aux pays et aux secteurs touchés le soutien nécessaire à leur adaptation et à leur mise à niveau. De toute façon, dans le long terme, la fin des politiques protectionnistes des pays riches bénéficieront également aux pays en développement car elle permettra à ces derniers d'entrer en concurrence de manière équitable et elle les poussera à réaffecter des ressources à des domaines dans lesquels ils peuvent être vraiment compétitifs.

³⁸ Cité dans The Guardian "Doha: India accuses US of sacrificing world's poor at trade talks". 31 juillet 2008.

³⁹ Source: Engagements consolidés des membres de l'OMC.

- ⁴⁰ Dans le texte de juillet 2008 concernant l'agriculture, la proposition pour les produits sensibles est de permettre l'inclusion de 4 à 6 pour cent de lignes tarifaires. Des questions persistent également en ce qui concerne le traitement de la réduction tarifaire. Selon le texte de juillet 2008 concernant l'agriculture, « les Membres peuvent s'écarter de la formule étagée applicable à la réduction des tarifs finaux qui ont été déterminés pour les produits désignés comme sensibles. Cet écart peut s'étendre à un tiers, à la moitié ou à deux tiers de la réduction qui serait applicable à la formule étagée de réduction ». Voir: Organisation mondiale du commerce (2008). TN/AG/W/4/rev.3. 10 juillet 2008, Genève: OMC
- ⁴¹ Ibid.
- ⁴² Le Centre international pour le commerce et le développement durable (CICDD) note que le lait et les produits laitiers sont à 85,5 pour cent, juste après la volaille dans la liste des produits spéciaux les plus consommés, comme le recense au moins 30 pour cent des études nationales du CICDD. Voir CICDD (2007) 'Indicators for the selection of agricultural special products: some empirical evidence', Genève.
- ⁴³ Voir 'USDA announces 2008–2009 allocations for dairy export incentive program', available online at <http://www.usda.gov>.
- ⁴⁴ Voir CNUCED/UNCTAD (2008) 'UNCTAD Secretary-General's Multi-stakeholder Meeting on Cotton', 2 décembre 2008. <http://www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intltemID=2068&lang=3&m=16538>
- ⁴⁵ Le cas de l'Afrique du Sud n'est qu'un des nombreux exemples. Le pays dispose de 1 122 lignes tarifaires pour l'AMNA comprenant des taxes consolidées de 30 pour cent ou plus. Si la formule suisse est appliquée (celle que les Etats membres de l'OMC ont choisie pour calculer les réductions des tarifs d'importation sur les produits industriels), 800 lignes tarifaires (71 pour cent) verront leurs tarifs appliqués actuels devenir plus élevés que les nouveaux tarifs consolidés et elles devront par conséquent être réduites. Des secteurs tels que les produits chimiques (plastique et caoutchouc), les textiles et les vêtements, les chaussures, les véhicules, les machines et appareils mécaniques, etc, seront touchés. Les discussions actuelles sur les flexibilités n'offrent aucun réconfort car ces dernières ne seront applicables que sur les vêtements ou les chaussures, et non les deux.
- ⁴⁶ Voir H.-J. Chang (2005) op.cit. et M. Khor et C.Y. Goh (2004) 'The WTO Negotiations on Non-Agricultural Market Access: A Development Perspective'. Third World Network, Malaysia.
- ⁴⁷ Voir OMC (2009) First and Second 'Report to the Trade Policy Review Body from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade-Related Developments'. WTO Job (09)/02 and Job (09)/30. Geneva.
- ⁴⁸ Ibid.
- ⁴⁹ Les secteurs visés par ces négociations incluent les automobiles et leurs pièces détachées, les vélos et leurs pièces détachées, les produits chimiques, les produits électroniques et électriques, les produits de la pêche, les produits forestiers, les pierres précieuses et les bijoux, les outils à main, l'accès libre aux soins de santé améliorés, les matières premières, les machines industrielles, les équipements de sport, les textiles, les vêtements, les chaussures et les jouets.
- ⁵⁰ International Trade Union Confederation (ITUC) (2008) 'Briefing Note on the NAMA Anti-Concentration Clause'.
- ⁵¹ Signalé par AFX Asia (2005) US seeks new WTO meeting early next year if no Hong Kong accord, 14 décembre 2005.
- ⁵² Le CIR est le véhicule par lequel les PMA peuvent accéder à l'APC.
- ⁵³ TWN Info Service on WTO and Trade Issues (Dec05/23). 17 décembre 2005.
- ⁵⁴ Voir <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/aidtrade.pdf>
- ⁵⁵ L'élimination des subventions à l'exportation aurait dû être appliquée beaucoup plus tôt. En outre, la politique intérieure de l'UE et des Etats-Unis montre clairement que cette promesse a perdu de son importance : l'UE a renouvelé ces subventions à l'exportation dans le secteur des produits laitiers début 2009, tandis que les Etats-Unis les réintroduisaient fin mai.
- ⁵⁶ O. De Schutter, Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation (2009) 'Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development', Report A/HRC/10/5/Add.2, 4 février 2009, pp.17-24. Genève. Dans le rapport, les recommandations spécifiques aux États membres de l'OMC sont les suivantes :
- Faire en sorte, notamment par le biais d'évaluations d'impact des droits humains à la fois transparentes, indépendantes et participatives, que les tâches qu'ils entreprennent dans le cadre de l'OMC sont pleinement compatibles avec leur obligation de respecter, de protéger et de réaliser le droit à l'alimentation.

- S'assurer qu'au cours des négociations commerciales, leurs positions soient conformes aux stratégies nationales de mise en œuvre du droit à l'alimentation.
- Encourager les parlements nationaux à tenir régulièrement des audiences sur les positions adoptées par le gouvernement dans les négociations commerciales en incluant tous les groupes concernés, notamment les organisations d'agriculteurs.
- Limiter la dépendance excessive au commerce international dans la poursuite de la sécurité alimentaire et renforcer l'aptitude à produire les aliments nécessaires aux besoins de consommation en mettant en avant les petits agriculteurs.
- Maintenir les flexibilités et les instruments nécessaires, tels que les systèmes de gestion des provisions, dans le but d'isoler les marchés intérieurs de la volatilité des prix sur les marchés internationaux.
- Implémenter pleinement la Décision de Marrakech et, afin d'être pleinement efficace, faire en sorte qu'elle inclut un mécanisme de suivi systématique de l'impact que le processus de réforme de l'Accord sur l'agriculture a sur les PDINPA et qu'elle propose une définition de la notion d'« approvisionnement adéquat » en denrées alimentaires de base qui renvoie à la nécessité de veiller à ce que chaque individu ait accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer – c'est-à-dire que l'augmentation des prix qui pourrait résulter du processus de réforme ne devrait entraîner aucune violation du droit à l'alimentation.
- Réglementer de manière adéquate les acteurs privés sur lesquels l'État pourrait devoir exercer une influence afin de s'acquitter de leur obligation de protéger le droit à l'alimentation.
- Explorer des moyens de réorienter les échanges vers des produits et des modes de production plus respectueux de l'environnement et qui ne conduisent pas à des violations du droit à l'alimentation.

⁵⁷ Ibid. p.9

© Oxfam International juillet 2009

Ce document a été rédigé par Joy Kategekwa. Oxfam remercie Javier Perez, Stephanie Burgos, Romain Benichio et Isabel Mazzei pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel: publish@oxfam.org.uk

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :
advocacy@oxfaminternational.org.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.



Oxfam International www.oxfam.org

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Oxfam America (www.oxfamamerica.org); Oxfam Australia (www.oxfam.org.au); Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be); Oxfam Canada (www.oxfam.ca); Oxfam France - Agir ici (www.oxfamfrance.org); Oxfam German (www.oxfam.de); Oxfam GB (www.oxfam.org.uk); Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk); Intermon Oxfam (www.intermonoxfam.org); Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org); Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz); Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl); Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent vers une affiliation complète :

Fundación Rostros y Voces (México) (www.rostrosyvoces.org)

Oxfam Japan (www.oxfam.jp); Oxfam India (www.oxfamindia.org)

L'organisation suivante est liée à Oxfam International :

Bureau de Campagne d'Oxfam International et d'Ucodep (Italie) Email :
ucodep-oi@oxfaminternational.org

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter par téléphone ou par écrit l'une de ces agences, ou visitez www.oxfam.org.

Courriel : advocacy@oxfaminternational.org