

B LE PROGRAMME DE DOHA POUR LE DÉVELOPPEMENT

1. INTRODUCTION

L'un des objectifs sous-jacents de l'OMC est de promouvoir le développement économique par une participation effective au commerce mondial. Trois aspects de la structure et des règles de l'OMC sont pertinents s'agissant de la manière dont les pays en développement peuvent tirer davantage profit de leur participation au système commercial. Premièrement, les règles elles-mêmes, avec les exceptions autorisées et leurs interprétations, sont le fondement du système et jouent un rôle clé pour déterminer les conditions et possibilités d'échange. Deuxièmement se pose la question de la couverture du système. Il n'existe pas d'exemple de questions dont l'OMC se serait saisie et qu'elle aurait écartées; il s'agit donc ici de l'inclusion de nouveaux domaines. Troisièmement, le type de protection auquel se heurtent les exportations d'un pays contribue aussi pour beaucoup à définir les conditions et les possibilités d'échanges. En résumé, la nature des règles de l'OMC, leur portée et les conditions d'accès aux marchés sont les trois grands domaines qui déterminent la qualité et l'utilité de l'OMC pour ses Membres. Comme il fallait s'y attendre, chacun de ces trois aspects occupe une place importante dans le Programme de Doha pour le développement.

Lorsque l'on examine la dimension développement de l'OMC et la manière dont on peut rendre le commerce plus utile pour les pays en développement, deux questions supplémentaires liées à la participation des pays en développement au système commercial méritent d'être mentionnées. La première a trait aux efforts que doit accomplir la communauté internationale pour aider les pays en développement à renforcer leur capacité à participer plus efficacement au système commercial. Cette question comporte plusieurs aspects qui seront examinés à la section IIB.3. Deuxièmement, il y a la question des méthodes de travail de l'Organisation et la difficulté à assurer que toutes les parties aux accords de l'OMC aient une possibilité suffisante de participer aux délibérations, de faire entendre leur voix et d'influer sur les résultats. Cette question, que recouvre parfois le terme «transparence», ne sera pas examinée en détail dans le présent rapport, mais retient l'attention à mesure qu'un nombre croissant de Membres prennent un intérêt actif dans l'OMC.

On a beaucoup écrit sur les origines historiques du GATT/de l'OMC et le développement des relations économiques internationales au cours des cinq dernières décennies environ.⁷⁸ De même, on trouve de nombreux ouvrages sur la croissance des échanges internationaux et l'interdépendance de plus en plus marquée des pays au cours de l'après-guerre. Nous n'avons pas l'intention de refaire cet historique ici.⁷⁹ Cependant, pour comprendre les défis auxquels l'OMC se trouve actuellement confrontée, il faut avoir une certaine connaissance des principaux aspects de l'évolution des échanges et des investissements internationaux et du système commercial.

Les échanges ont pris une importance croissante en tant que source d'activité économique mondiale et se sont développés rapidement.⁸⁰ Les tendances observées en ce qui concerne le développement des échanges internationaux et l'augmentation de l'IED sont l'un des aspects sous-jacents du débat actuel sur la mondialisation, bien qu'elles ne soient que les manifestations d'un processus mû principalement par un ensemble de facteurs techniques et politiques. Aux fins du présent rapport, l'aspect crucial dans l'interdépendance accrue des pays, ce sont ses effets sur le système commercial. Dans un monde d'interdépendance économique croissante, la politique adoptée par un pays devient un sujet plus direct de préoccupation pour les autres pays. Ce sentiment de plus en plus marqué, du moins dans les cercles politiques, qu'il est légitime pour un gouvernement d'avoir son mot à dire au sujet de la politique suivie par un autre intensifie le mouvement de coopération. Les incidences pour l'OMC en sont évidentes.

L'OMC, et le GATT avant elle, ont présidé à deux évolutions importantes, qui découlent directement de l'évolution de l'économie mondiale et de cette interdépendance croissante. La première est l'augmentation rapide du nombre de Membres de l'Organisation, lequel traduit l'engagement croissant de douzaines de pays

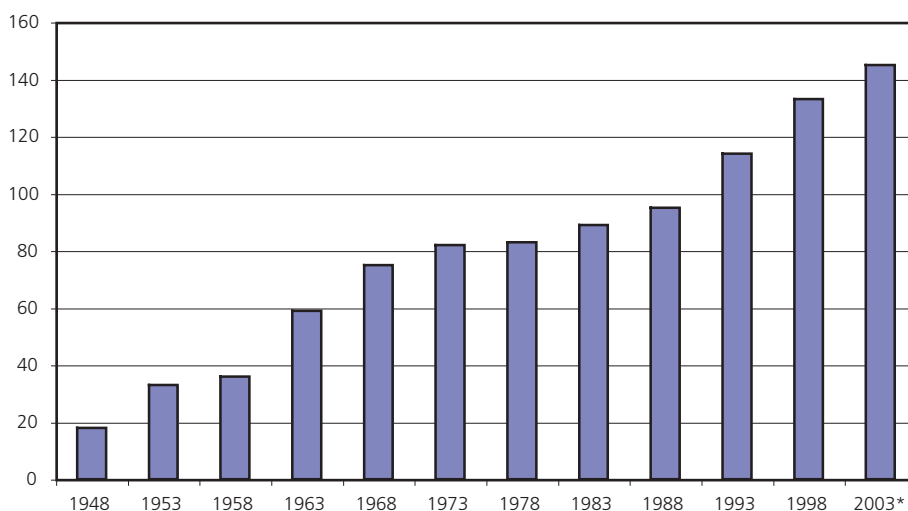
⁷⁸ On cite souvent, par exemple, Diebold (1952), Curzon (1965), Jackson (1969, 1996), Hudec (1975, 1987, 1991) et Dam (1977).

⁷⁹ Voir Hoekman et Kostecki (2001), chapitre premier.

⁸⁰ Pour l'historique du développement des échanges au XXe siècle, voir Maddison (1989). Les publications annuelles de certaines organisations internationales, dont l'OMC, relatent systématiquement les dernières tendances en matière de développement des échanges et de l'investissement sur le plan international.

dans le commerce mondial. Le GATT comportait au début 23 Membres. L'OMC en compte aujourd'hui 146 et 27 autres pays cherchent à y adhérer. Le graphique IIB.1 montre l'évolution de la composition du GATT/de l'OMC au fil du temps. L'augmentation du nombre de Membres au cours des dernières années est due entièrement à l'admission de pays en développement et de pays en transition. L'un des défis fondamentaux du système commercial multilatéral est de déterminer comment gérer la diversité croissante des caractéristiques, besoins et priorités économiques implicites dans cette augmentation du nombre des Membres de l'Organisation. La viabilité du système exige que cette diversité soit gérée de manière à assurer que toutes les parties estiment se trouver dans une situation meilleure à l'intérieur qu'à l'extérieur du système. Et pour que celui-ci fonctionne bien, ce sentiment doit être tel que les gouvernements estiment gagner en bien-être du fait de leur participation plutôt que simplement éviter une situation pire en n'étant pas Membres. Au niveau le plus fondamental, c'est là le défi de Doha, comme cela l'a été pour chacune des négociations qui l'ont précédé.

Graphique IIB.1
Composition du GATT/de l'OMC, 1948-2003
 (Nombre de Membres)



* Février

Source: OMC.

La deuxième évolution notable au sein du GATT/de l'OMC a été l'élargissement de son programme de travail et des domaines de compétence qui lui sont attribués. Cela s'est fait de manière progressive et parfois mouvementée. Jusqu'au sixième cycle de négociations commerciales multilatérales – le Kennedy Round (1964-1967) –, les négociations avaient porté exclusivement sur des réductions tarifaires réciproques. Au cours du Kennedy Round, on s'était engagé timidement dans l'élaboration de règles en matière de lutte antidumping. Le Tokyo Round (1973-1979) a fait fond sur ce début de tendance à l'élaboration de règles, mais les accords portant sur des mesures non tarifaires conclus à l'époque ont pour la plupart précisé certaines dispositions du GATT sans les étendre à de nouveaux domaines d'action. Cela était vrai de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, de l'Accord antidumping ainsi que des Accords sur les obstacles techniques au commerce, sur l'évaluation en douane et sur les licences d'importation. Cela était moins vrai de l'Accord sur les marchés publics, qui était une extension explicite du GATT. Mais, comme tous les nouveaux accords portant sur des mesures non tarifaires, ce dernier ne s'appliquait qu'aux gouvernements qui l'avaient signé.

La véritable rupture avec le passé s'est produite lors du Cycle d'Uruguay (1986-1994). Parmi les principaux résultats de cette négociation, on peut citer l'établissement de l'Organisation mondiale du commerce et l'inclusion du commerce des services et des droits de propriété intellectuelle liés au commerce dans le domaine de compétence de l'OMC. Parallèlement, de nombreuses autres règles ont été révisées et renforcées. L'Engagement unique a apporté beaucoup d'obligations nouvelles et, de la part des pays en développement, un niveau de participation beaucoup plus marqué dans le système. L'Engagement unique exigeait que tous les Membres de

L'OMC acceptent l'ensemble des résultats du Cycle d'Uruguay: les Membres n'avaient pas la possibilité d'accepter certaines obligations et d'en refuser d'autres. Cet aspect des résultats du Cycle d'Uruguay signifiait que les pays en développement assumaient, dans un certain nombre de domaines, des obligations sensiblement plus élevées précédemment. Le processus de redéfinition et d'élargissement du programme de travail de l'OMC s'est poursuivi depuis le Cycle d'Uruguay; il sera examiné plus loin à propos du Programme de Doha.

La plupart des initiatives visant à élargir le programme de travail et les mandats de négociation du GATT/de l'OMC ont émané des pays développés. Récemment, par contre, les pays en développement sont devenus plus actifs et ont demandé que soient apportées des modifications à un vaste éventail de dispositions existantes pour qu'elles prennent davantage en compte leurs besoins de développement, et ont introduit dans le programme des questions telles que commerce et transfert de technologie et commerce, dette et finances. Comme dans tout ensemble de dispositifs de coopération, l'objectif doit être de trouver un équilibre entre les différents besoins et priorités. L'OMC doit avoir un champ d'action suffisant pour couvrir le domaine de plus en plus vaste des questions relevant des relations économiques internationales. Sinon, l'Organisation deviendra moins pertinente pour une partie importante des Membres les plus développés économiquement. Mais, parallèlement, l'OMC doit répondre de manière judicieuse aux besoins immédiats des pays en développement dans leurs efforts visant à participer davantage à l'économie internationale pour répondre à leurs impératifs immédiats de développement et de réduction de la pauvreté.

a) Les arguments en faveur d'une participation accrue au système commercial multilatéral

L'article III de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce identifie les cinq fonctions principales de l'OMC. Celles-ci se réfèrent essentiellement aux responsabilités de l'Organisation pour ce qui est d'établir un ensemble de règles du commerce et d'offrir une enceinte pour les négociations et un dispositif de règlement des différends. En outre, l'OMC est chargée d'administrer le Mécanisme d'examen des politiques commerciales et de rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial en coopération avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Ces fonctions décrivent dans leurs grandes lignes les activités de l'OMC et ne sont pas contestées. On pourrait, toutefois, raisonnablement poser la question de savoir pourquoi les gouvernements devraient prendre la peine de participer à l'OMC. Les gouvernements savent généralement quels types de politiques ils souhaitent mener dans le domaine commercial. Sinon, il est peu probable que leur participation à l'OMC leur soit très utile. En fait, nombre de gouvernements, en particulier de pays en développement et de pays en transition, ont entrepris d'importants programmes de libéralisation de leur commerce sans recourir ou se référer à l'OMC. Compte tenu du temps et de l'argent nécessaires pour participer effectivement à l'OMC et du fait que les gouvernements obtiennent rarement tout ce qu'ils veulent et qu'ils ont une grande liberté d'action autonome, pourquoi prennent-ils des engagements? Que perdraient-ils à considérer la politique commerciale comme une question intérieure devant se décider au niveau national? Les ouvrages existants en matière de relations internationales et la théorie politique offrent de nombreuses et riches hypothèses et explications quant aux raisons pour lesquelles les gouvernements peuvent préférer la coopération internationale.

Aux fins du présent rapport, cependant, on peut identifier quatre motifs pour lesquels le fait de s'écarter des engagements et de la coopération internationaux en matière de politique commerciale aurait des résultats négatifs pour un pays. Le premier a trait à la réciprocité des négociations en matière de libéralisation du commerce et à la raison pour laquelle les gouvernements ont toujours considéré qu'il était avantageux d'ouvrir conjointement leurs marchés à la concurrence des importations. Aucune règle de l'OMC n'exige des Membres qu'ils prennent l'engagement réciproque d'ouvrir leur marché à leurs partenaires commerciaux, mais la réciprocité, ou du moins un certain degré de réciprocité, constitue un article de foi dans les négociations.⁸¹

⁸¹ Une exception importante à cette notion de réciprocité, que l'on trouve dans le GATT et d'autres textes juridiques, est que l'on n'attend pas des pays en développement qu'ils fassent preuve de réciprocité à l'égard des pays développés lorsque cela ne serait pas compatible avec leurs besoins individuels en matière de développement, de finances et de commerce.

Beaucoup d'observateurs ont critiqué la demande insistante de réciprocité comme une attitude mercantile et peu raisonnée, car il est très probable que les principaux bénéficiaires de la libéralisation soient les pays qui l'effectuent. Sur la base de cet argument, les initiatives d'ouverture des marchés ne doivent pas être limitées par une certaine réticence des partenaires commerciaux à faire de même.⁸²

En fait, les pays ne bénéficient pas seulement de leur propre libéralisation, mais aussi de celle des autres. Toute possibilité d'action conjointe en matière de libéralisation est mutuellement avantageuse. C'est l'une des raisons qui justifient que l'on recherche la réciprocité (mais ce n'est pas une raison pour éviter une libéralisation unilatérale). Aspect peut être plus important, sous l'angle de l'économie politique, les gouvernements trouveront plus facile de persuader les groupements d'intérêts nationaux d'accepter une libéralisation du commerce, malgré les coûts d'ajustement, s'ils peuvent démontrer que leurs partenaires commerciaux se livrent à un exercice analogue. Dans un scénario de réciprocité, les industries nationales travaillant pour l'exportation tireront des avantages tandis que les branches de production en concurrence avec les importations devront faire face à une concurrence accrue de l'étranger. Cela favorise une coalition plus forte en faveur de la libéralisation, laquelle fait intervenir les producteurs comme les consommateurs. Les gains économiques se trouvent ainsi accrus par une action de coopération internationale, parce que celle-ci permet davantage de libéralisation qu'il n'aurait été possible autrement.

La deuxième raison de privilégier une coopération impliquant une participation dans un système de droits et d'obligations internationaux contraignants a trait aux coûts des transactions. Les coûts de production et des échanges internationaux peuvent être considérablement réduits grâce à des accords de coopération permettant des approches plus harmonisées dans des domaines tels que les normes et règlements techniques ou lorsque les gouvernements conviennent d'accepter mutuellement les procédures d'évaluation de la conformité d'un autre gouvernement pour le respect des normes. De même, des procédures administratives uniformes en matière de commerce peuvent abaisser les coûts et augmenter les possibilités de commerce rentable. D'aucuns soutiendront que les coûts des transactions transfrontières pourraient être abaissés par un système de reconnaissance mutuelle qui, avec le temps, aboutirait probablement à une plus grande uniformité grâce à une «concurrence réglementaire». Il se peut qu'il en soit ainsi, mais la reconnaissance mutuelle devrait être aussi négociée à un certain niveau; or, l'expérience indique que souvent les gouvernements préféreront des accords et des engagements explicites en matière réglementaire. Cela tend à indiquer des limites à la récolte unilatérale d'avantages facilitant les échanges et prêche en faveur d'une coopération avec les partenaires commerciaux.

Troisièmement, il est probable que le commerce se développe et soit plus rentable dans une situation de certitude et de sécurité quant aux conditions d'accès aux marchés et aux règles commerciales. Un engagement partagé entre partenaires commerciaux pour préciser à l'avance les conditions dans lesquelles les produits peuvent être vendus sur leurs marchés peut contribuer considérablement à accroître les échanges. Une disposition à prendre des engagements à l'avance quant aux caractéristiques d'un régime signifie que l'arbitraire ou les éléments extérieurs en matière de conditions et de discrimination sont éliminés. Le système de règlement des différends de l'OMC joue également un rôle important dans ce contexte, puisqu'il permet aux gouvernements d'y recourir lorsqu'ils estiment qu'un partenaire commercial n'a pas respecté ses obligations. Une fois encore, cependant, ces avantages ne peuvent être acquis en l'absence d'une coopération explicite entre les gouvernements dans le domaine commercial.

La quatrième raison pour souscrire à des engagements contraignants sur le plan international n'est pas toujours discutée ouvertement, mais peut être importante. Les gouvernements font toujours l'objet de pressions de la part de groupements d'intérêts nationaux. Ces intérêts sont parfois puissants et peuvent rechercher des résultats qui auraient pour effet de réduire le bien-être économique de l'ensemble du pays. La complexité même qu'implique la poursuite d'objectifs nationaux multiples et la recherche d'un équilibre entre des intérêts antagonistes signifie que les gouvernements peuvent éprouver des difficultés à poursuivre des politiques qui sont impopulaires auprès de certains, mais dont ils savent qu'elles sont dans l'intérêt national. Une manière

⁸² L'une des raisons économiques pour exiger la réciprocité pourrait être la crainte qu'une libéralisation unilatérale aboutisse à des pertes sur le plan des termes de l'échange. Cela ne peut être vrai que lorsque les pays occupent une place suffisante sur le marché pour affecter les prix. Cet aspect n'est pas examiné plus avant ici, car il n'est pas essentiel pour notre étude.

pour un gouvernement de renforcer sa main est alors de souscrire à des obligations contraignantes sur le plan international. De telles obligations augmentent le coût de l'adoption de politiques contraires ou de l'inversion de politiques existantes et, pour peu qu'elles reflètent l'intérêt national, une coopération internationale de ce type augmentera le bien-être national.

De tels arguments semblent faire pencher la balance en faveur d'une coopération par l'intermédiaire d'une institution multilatérale telle que l'OMC et, dans le monde de plus en plus interdépendant d'aujourd'hui, d'un engagement plus marqué. Une coopération impliquant des droits et des obligations sur le plan international ne doit pas être considérée comme un mal nécessaire ou l'option la moins indésirable. Les gouvernements ont la responsabilité de définir et défendre leurs intérêts nationaux à l'OMC et un manque d'efficacité à cet égard ne peut qu'aboutir à la discorde, à la confusion et à des opportunités perdues. Une participation effective dans l'intérêt national peut fort bien signifier que l'on s'oppose au programme de quelqu'un d'autre ou que l'on cherche à le modifier, non pas dans un esprit de blocage visant simplement à défendre le statu quo, mais sur la base d'un intérêt national raisonné.

b) Aperçu du Programme de Doha

Le reste du présent rapport sera en grande partie consacré à un examen de certains aspects du Programme de Doha, l'accent étant mis sur la dimension développement du programme de travail et des négociations. L'intention est de donner ici un bref aperçu de la Déclaration de Doha et de ses thèmes essentiels en toile de fond pour un examen plus détaillé de certaines questions ensuite. La Déclaration ministérielle de Doha a énoncé un certain nombre de principes et procédures essentiels censés servir de base pour l'ensemble du processus de négociation. Premièrement, les négociations doivent être menées d'une manière transparente qui facilite la participation effective de toutes les parties, afin d'assurer que toutes en tirent avantage et de parvenir à un équilibre global dans les résultats des négociations. Deuxièmement, les négociations et les autres aspects du programme de travail doivent tenir compte pleinement du principe du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés. Troisièmement, le Comité du commerce et du développement et le Comité du commerce et de l'environnement doivent identifier et examiner les aspects des négociations liés au développement et à l'environnement, afin d'aider à la réalisation de l'objectif consistant à ce qu'il soit dûment tenu compte des questions de développement durable. Quatrièmement, les négociations s'inscrivent dans le cadre d'un engagement unique, auquel échappent seulement les travaux relatifs au Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends. Enfin, alors que la Déclaration ministérielle de Doha fait une distinction nette entre les négociations et le programme de travail, les questions couvertes par ce dernier doivent également recevoir une priorité élevée, être traitées sous la supervision d'ensemble du Conseil général et faire l'objet d'un rapport à la cinquième session de la Conférence ministérielle en septembre 2003 à Cancún. Les Membres peuvent invoquer à tout moment tous ces principes et procédures sous-jacents, s'ils estiment qu'ils ne reçoivent pas une attention suffisante.

Une manière d'avoir une vue générale schématique du Programme de travail de Doha et du programme de négociation est de diviser la Déclaration de Doha en quatre volets essentiels donnant une idée générale des domaines dans lesquels les Membres travaillent: questions liées à la dimension développement, à l'assistance technique et au renforcement des capacités, accès aux marchés, questions concernant les règles et règlement des différends. Tous les éléments du programme de travail s'inscrivent dans ces différentes catégories.

Les questions liées au développement ont été placées au cœur de la Déclaration de Doha. La Conférence ministérielle a appelé l'ensemble du programme de travail Programme de Doha pour le développement. Pour beaucoup, ce titre ne reflète pas seulement l'ubiquité des préoccupations de développement dans la Déclaration et les décisions et textes connexes, mais constitue aussi un repère pour juger des résultats des négociations. La plupart des programmes de travail et mandats de négociation contenus dans la Déclaration, sinon tous, se réfèrent à des questions telles que l'importance de la dimension développement, le traitement spécial et différencié, les priorités des pays en développement et la nécessité de l'assistance technique et du renforcement des capacités. En outre, des chapitres particuliers de la Déclaration traitent de la coopération technique et du renforcement des capacités, des pays les moins avancés et du traitement spécial et différencié. Des programmes de travail ont également été lancés qui portent sur les petites économies, sur le commerce, la dette et les finances

et sur le commerce et le transfert de technologie. Les autres activités liées au développement comprennent l'examen en cours de propositions spécifiques de modification des dispositions et procédures de l'OMC faites dans le contexte des discussions relatives à la mise en œuvre des décisions du Cycle d'Uruguay.

Comme les préoccupations de développement imprègnent l'ensemble du texte, le véritable défi sera de trouver les moyens de répondre véritablement aux besoins de développement des pays en développement. Cela signifie qu'il faudra éviter le double piège qui consisterait, d'un côté, à se payer simplement de mots ou à adopter une approche symbolique des questions de développement et, de l'autre, à partir de l'hypothèse erronée que le désengagement et des engagements minimaux sont la meilleure solution pour soutenir le processus de développement au travers de l'OMC. Succomber à l'une ou l'autre de ses tentations rendrait les résultats moins significatifs et l'OMC moins utile pour toutes les parties. Ces questions sont examinées plus loin à la section IIB.3.

Les négociations sur l'accès aux marchés, deuxième volet du programme de travail de Doha identifié plus haut, couvrent le commerce des services, ainsi que les tarifs sur les produits agricoles et non agricoles. Les négociations sur l'accès aux marchés constitue le « menu » traditionnel du système commercial du GATT/de l'OMC et, malgré de nombreuses années de progrès réels en matière de réduction des obstacles au commerce, beaucoup reste à faire. D'importantes crêtes tarifaires et structures tarifaires progressives demeurent dans les listes de nombreux pays industriels. Les tarifs consolidés moyens restent élevés dans de nombreux pays en développement. Il existe aussi la promesse d'un développement du commerce Sud-Sud dans le cadre de la libéralisation des régimes commerciaux. Dans le domaine des services, il reste encore beaucoup de possibilités d'ouverture de secteurs par la prise d'engagements spécifiques en ce qui concerne l'accès aux marchés et le traitement national. L'un des aspects des négociations sur l'accès aux marchés qui peut expliquer en partie le succès historique du GATT est que chacune des parties aux négociations voulait obtenir quelque chose et avait quelque chose à offrir. Cela a facilité l'échange. Cela reste vrai aujourd'hui: les négociations sur l'accès aux marchés offrent quelque chose à chacun.

Troisièmement, le programme de travail et les négociations de Doha couvrent de nombreuses questions liées aux règles, dont certaines sont interdépendantes et d'autres autonomes. Seules quelques-unes de ces questions seront examinées plus avant dans la présente étude. Des négociations ont été engagées sur les mesures antidumping ainsi que sur les subventions et les mesures compensatoires. Les disciplines et procédures s'appliquant aux accords commerciaux régionaux font également l'objet de négociations. Dans le domaine des ADPIC, les travaux se poursuivent sur l'établissement d'un système de notification et d'enregistrement des indications géographiques pour les vins et spiritueux. Certains Membres cherchent à étendre la protection des indications géographiques au-delà des vins et spiritueux. Dans le domaine des ADPIC, la Déclaration de Doha sur l'Accord des ADPIC et la santé publique, sur laquelle les travaux se poursuivent, présente un intérêt particulier pour les pays en développement. Ces efforts visent à assurer que les gouvernements des pays en développement soient davantage en mesure de faire face aux urgences médicales et d'acquérir des médicaments plus facilement et à moindre prix. Ces travaux sont cruciaux du point de vue du développement. Est également examinée la relation entre l'Accord sur les ADPIC et la Convention sur la diversité biologique, ainsi que la protection des connaissances traditionnelles et du folklore. D'autres éléments liés aux règles du programme de Doha couvrent le commerce et l'environnement, le commerce électronique et l'ensemble des questions de Singapour (commerce et investissement, commerce et concurrence, transparence des marchés publics et facilitation du commerce). La question principale à laquelle se trouvent confrontés les gouvernements en ce qui concerne les questions de Singapour porte sur la nature de tout processus de négociation qui aura lieu à la suite d'une décision prise par consensus explicite sur les modalités de la cinquième session de la Conférence ministérielle à Cancún, en septembre 2003.

Les questions liées aux règles que doit couvrir le programme de Doha sont diverses et complexes. Un défi majeur pour les Membres, en particulier les pays en développement, est d'identifier où se situe l'intérêt national en ce qui concerne tous ces sujets. Inévitablement, une analyse sérieuse de l'intérêt national devra porter sur les incidences d'un engagement aussi bien pour les politiques nationales que pour les politiques que les partenaires commerciaux seraient censés appliquer du fait de leurs engagements. Dans les négociations plus simples du passé, il était plus facile de raisonner sur la base d'une distinction nette entre pays en

développement et pays développés. Aujourd'hui, avec un programme de travail beaucoup plus complexe et un nombre croissant de pays Membres très divers, il est peu probable que des groupes définis selon de grandes lignes partagent des positions communes au-delà d'un niveau relativement général. Les différences d'expériences, de besoins, de priorités et de réalités rendent beaucoup plus difficile la définition d'une cause commune et les alliances effectives changeront inévitablement d'une question à l'autre. Mais les alliances et coalitions peuvent être très efficaces pour faire valoir des positions particulières et cela confère un intérêt particulier à l'établissement d'une flexibilité novatrice lorsqu'il s'agit de parvenir entre groupes de Membres à des accords de négociation qui s'appuient mutuellement.

Enfin, le règlement des différends a fait l'objet d'un traitement séparé en tant que quatrième volet du programme de Doha, car, à bien des égards, c'est le liant qui unit le système en un tout cohérent. C'est l'arbitre ultime de la bonne foi des partenaires commerciaux, le garant de la sécurité dans le cadre d'accords internationaux prévoyant des droits et obligations ayant force exécutoire. Les négociations relatives au règlement des différends ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'engagement unique et devaient se terminer pour la fin mai 2003. Ce délai n'a pas été tenu.

Dans les sections ci-après, on examinera certains aspects spécifiques du Programme de Doha sous l'angle du développement, en s'appuyant sur l'analyse de certaines questions relatives au commerce et au développement effectuée plus haut. Cet examen est organisé autour d'aspects ou d'objectifs fonctionnels du système commercial multilatéral. Quatre d'entre eux ont été identifiés: i) l'élimination des obstacles à une plus grande ouverture; ii) la facilitation de l'ouverture aux fins de développement; iii) la gestion de l'ouverture dans le cadre des règles de l'OMC et iv) l'accentuation de l'intégration mondiale et le système commercial multilatéral. Dans chaque cas, l'intention sera d'examiner, sous l'angle de l'intérêt national, les perspectives que permettent une analyse et un travail empirique orientés sur le développement pour ce qui est des avantages et des pièges potentiels que les Membres sont susceptibles de rencontrer dans l'exécution du Programme de Doha.

Élimination des obstacles à une plus grande ouverture: tâche inachevée. Dans cette section seront analysés les obstacles au commerce des marchandises et des services en vue d'identifier les possibilités de développement des échanges. La partie relative au commerce des marchandises couvrira les produits agricoles et manufacturés. Elle traitera des mesures tarifaires et non tarifaires, ainsi que des mesures de soutien interne et des subventions à l'exportation dans le cas de l'agriculture. Certains aspects du commerce des services seront également couverts. Enfin, la facilitation du commerce et la transparence des marchés publics seront examinées en tant que questions affectant les conditions d'accès aux marchés.

Facilitation de l'ouverture aux fins de développement. Cette section portera sur les intérêts et priorités des pays en développement. La question du traitement spécial et différencié sera examinée ainsi que l'assistance technique et le renforcement des capacités. En outre, certains domaines couverts par les négociations et le programme de travail de Doha présentant un intérêt particulier pour les pays en développement seront examinés, à savoir: commerce et transfert de technologie, commerce, dette et finances et petites économies. Enfin, les questions de l'accès aux médicaments ainsi que de l'accès aux ressources génétiques et de la protection des connaissances traditionnelles seront brièvement examinées, en gardant à l'esprit qu'il s'agit là d'aspects des travaux actuels sur les ADPIC qui présentent un intérêt particulier pour les pays en développement.

Gestion de l'ouverture dans le cadre des règles de l'OMC. La viabilité du système commercial exige que le principe de non-discrimination et les engagements en matière d'accès aux marchés soient protégés par une série de règles empêchant tout dérapage ou érosion des politiques. Le mécanisme principal pour atteindre cet objectif est le système de règlement des différends. Une deuxième fonction des règles est de permettre aux gouvernements d'atténuer les changements imprévus soudains de la conjoncture économique et également de se protéger des pratiques commerciales déloyales. Les règles pertinentes ici sont les mesures de sauvegarde, les mesures antidumping et les subventions et mesures compensatoires. Enfin, d'autres politiques peuvent avoir un effet sur le commerce et donner lieu à des questions portant sur la compatibilité avec les règles de l'OMC, par exemple dans le domaine du commerce et de l'environnement. Tous ces domaines d'action seront examinés, en mettant l'accent en particulier sur les éléments couverts par le Programme de Doha.

Le système commercial multilatéral et l'approfondissement de l'intégration mondiale. Cette section examinera les questions de commerce et investissement et de commerce et concurrence sur la base des propositions de certains Membres visant à les inclure dans le cadre des négociations de Doha après la cinquième session de la Conférence ministérielle.

2. QUESTIONS CONCERNANT L'ACCÈS AUX MARCHÉS

Les questions d'accès aux marchés dans le cadre des échanges internationaux de marchandises et de services restent un domaine de travail essentiel des Membres de l'OMC. L'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT de 1947) a établi les règles d'accès aux marchés et les cycles ultérieurs de négociations ont porté sur le commerce des marchandises. Cet accord a été complété par l'Accord sur l'agriculture, l'Accord sur les textiles et les vêtements et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), entré en vigueur en 1995. Ensemble, ces accords couvrent tous les échanges de marchandises et de services.

On peut définir en termes plus ou moins généraux le programme de travail en matière d'accès aux marchés. Il couvre les droits de douane et des mesures qui sont traditionnellement définies comme des mesures non tarifaires, par exemple celles visant à contrôler le volume et les prix des importations. On peut ajouter à cette liste les mesures qui déterminent l'accès aux marchés du fait qu'elles sont appliquées aux frontières, telles que les normes, ainsi que les mesures qui faussent la concurrence sur les marchés mondiaux, comme le soutien interne et les subventions à l'exportation. L'accès aux marchés dépend aussi des pratiques administratives, qui peuvent être inefficaces, et de l'absence de transparence dans les ports d'entrée. Les conditions que les gouvernements attachent aux marchés publics de biens et de services déterminent aussi les conditions d'accès aux marchés. L'analyse ci-après couvre les produits manufacturés, l'agriculture, les services, la facilitation du commerce et la transparence des marchés publics.⁸³ Elle est structurée de manière à mettre en relief les instruments d'accès aux marchés.

a) Droits de douane

Avant de passer à l'analyse, il serait utile de clarifier les diverses définitions de ce qu'est un tarif ou droit de douane. Les négociations commerciales multilatérales portent sur ce que l'on appelle les droits consolidés appliqués sur la base de la nation la plus favorisée (NPF). On parle alors de concessions, qui sont accordées à chaque Membre de l'OMC sur une base NPF. Ce ne sont pas nécessairement les mêmes taux que ceux qui sont appliqués aux points de contrôle douanier et que l'on appelle les taux NPF appliqués. Ils sont également différents des taux préférentiels appliqués sur une base réciproque, par exemple dans le cadre d'accords commerciaux régionaux ou sur une base non réciproque comme dans le Système généralisé de préférences. Cette distinction entre taux consolidés et taux appliqués est importante dans le contexte de l'analyse du rôle de l'OMC en tant qu'institution car, comme on le verra plus loin, dans certains cas, l'écart entre les taux consolidés et les taux appliqués est tel que les négociations pourraient s'achever sans changement significatif de l'accès aux marchés. En outre, le principe de la consolidation des tarifs à l'OMC présente à la fois un intérêt juridique et économique. Sur le plan juridique, la consolidation est une concession, qu'un Membre accorde à d'autres Membres. Sur le plan économique, la consolidation d'un droit de douane, c'est-à-dire l'engagement de ne pas l'augmenter au-delà d'un certain niveau, présente un intérêt en ce qu'il agit dans le sens de la stabilité et de la certitude en matière tarifaire.

i) *Caractéristiques générales des droits de douane*

Le point de départ pour l'analyse de la question des droits de douane est d'examiner dans quelle mesure ils sont maintenus. On peut utiliser à cette fin deux critères de mesure. Le premier est le pourcentage des importations mondiales qui se font en franchise de droits et le deuxième le pourcentage de lignes tarifaires exemptes de droits.⁸⁴ Les deux indicateurs révèlent que les droits de douane restent une question importante,

⁸³ Cette section s'appuie sur un certain nombre d'études récentes sur la question de l'accès aux marchés, en particulier celle de l'OMC (2001a). On peut citer aussi les études de Bacchetta et Bora (2001, 2003) et de la CNUCED (2002a) sur les droits de douane touchant les produits industriels; celles de Hoekman, Ng et Olarreaga (2002a, b), de l'OCDE (2002a) et de l'USDA (2001) sur l'agriculture; celles de Bora (2002a), Bora, Cernat et Turrini (2002) et de la CNUCED (2001a) sur les questions relatives aux pays les moins avancés.

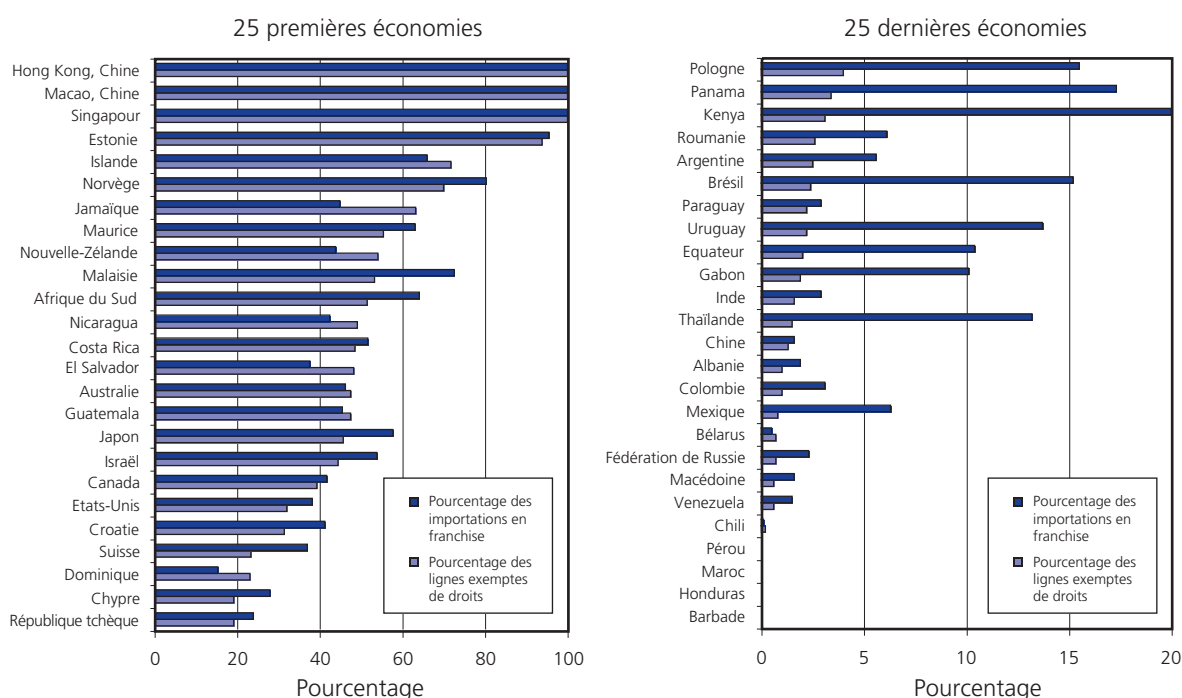
⁸⁴ La nature des droits, à savoir qu'ils soient *ad valorem* ou non, ne change rien, pour autant que leur montant soit nul.

si l'objectif du système est de parvenir au libre-échange (graphique IIB.2). À un extrême, on a les Membres de l'OMC qui ne prélèvent aucun droit de douane, comme Hong Kong, Chine; Macao, Chine et Singapour. À l'autre extrême, on a un certain nombre de pays essentiellement en développement. Il importe de noter que, sauf dans le cas où toutes les importations se font en franchise, on ne peut s'attendre à aucune correspondance exacte entre la proportion de lignes tarifaires exemptes de droits et la proportion d'importations qui entrent dans un pays en franchise. Les lignes tarifaires exemptes de droits peuvent attirer une part proportionnellement plus grande des échanges que celles faisant l'objet de taux de droit positifs, ou vice versa. Les pays ayant des pourcentages relativement faibles de lignes tarifaires exemptes de droits peuvent avoir des pourcentages plus élevés d'importations en franchise que ne le laisserait prévoir le nombre de lignes tarifaires. Cela ressort du graphique II.B2, le Kenya constituant un exemple de premier plan à cet égard.

Il faut souligner aussi, en ce qui concerne l'interprétation des indicateurs décrits dans le graphique IIB.2, qu'ils ne disent rien sur les taux tarifaires moyens des différents pays, l'éventail des taux ou le degré de consolidation des droits. Dans le cas du Chili, par exemple, pratiquement tous les taux appliqués sont fixés à 9 pour cent. L'absence d'importations en franchise n'indique pas nécessairement une structure tarifaire entraînant plus de restrictions ou de distorsions du commerce que lorsque de nombreux taux appliqués sont nuls. On trouvera des renseignements plus détaillés sur certaines caractéristiques des tarifs douaniers, telles que moyennes, fourchettes et taux consolidés, dans les tableaux IIB.1 à IIB.6 de l'Appendice.

Au niveau mondial, un peu plus de 50 pour cent des importations se font en franchise, alors qu'environ un tiers des lignes tarifaires sont à droits nuls consolidés. Ces chiffres ne tiennent pas compte du réseau d'accords commerciaux préférentiels du système commercial (voir section IB.3), de sorte que le pourcentage du commerce mondial qui se fait en franchise de droits est sans doute plus élevé, mais pas au point de signifier que les droits de douane sont négligeables. Ces chiffres ne tiennent pas compte non plus de la question de l'accès préférentiel aux marchés des pays développés pour les produits provenant des pays en développement et des pays les moins avancés (PMA). Un certain nombre d'initiatives récentes, telles que celles de l'Union européenne (Tout sauf les armes) et des États-Unis (Loi sur la croissance et les potentialités économiques de l'Afrique) ont amélioré l'accès aux marchés pour les PMA (encadré IIB.1).

Graphique IIB.2
Pourcentages des lignes NPF exemptes de droits et des importations NPF effectuées en franchise, diverses économies



Source: OMC.

Il convient de garder à l'esprit un certain nombre d'éléments caractérisant la structure tarifaire (droits consolidés et appliqués) du système commercial multilatéral dans le cadre des négociations commerciales et des pressions exercées sur ce système (tableaux IIB.1 à IIB.6 de l'Appendice). Tout d'abord, il faut retenir le fait que les pays développés en général ont des droits appliqués et consolidés moyens assez bas. Le rapport entre le PIB par habitant et la moyenne des droits NPF appliqués est négatif. Deuxièmement, le pourcentage de lignes tarifaires supérieures à 15 pour cent fait apparaître aussi une relation nettement négative. Plus le PIB par habitant est bas, plus le pourcentage de lignes tarifaires supérieures à 15 pour cent est élevé. En outre, lorsque l'on refait le calcul en utilisant les taux consolidés, on constate que le pourcentage de lignes supérieures à 15 pour cent augmente pour la plupart des Membres. Dans le reste de cette partie consacrée aux droits de douane, on développera ces thèmes communs à propos aussi bien des produits agricoles que des produits non agricoles, mais à un niveau plus désagré.

Encadré IIB.1: Accès aux marchés pour les PMA

Les pays les moins avancés (PMA) interviennent pour moins de 0,5 pour cent du commerce mondial. Dans la Déclaration ministérielle de Doha, les Ministres se sont engagés à examiner la possibilité de mesures additionnelles pour augmenter progressivement l'accès aux marchés pour les PMA et à atteindre l'objectif d'assurer l'accès en franchise et hors contingents pour les produits en provenance de ces pays.¹ Le paragraphe 7 du Programme de travail de l'OMC pour les PMA énumère les éléments devant faire l'objet d'un examen complémentaire.² Ce mandat confirme les appels antérieurs en faveur de l'amélioration de l'accès aux marchés pour les PMA figurant dans le Plan d'action issu de la troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA tenue en 2001³; c'est aussi l'un des indicateurs utilisés dans le cadre du huitième objectif de développement pour le Millénaire.⁴

En 2000, la répartition des marchés pour les produits des PMA reste très concentrée. Soixante-trois pour cent de toutes leurs exportations sont allés vers l'Union européenne (UE) et les États-Unis. En dehors de l'UE et des États-Unis, leurs principaux marchés parmi les pays développés sont l'Australie, le Canada, le Japon, la Norvège et la Suisse. L'ensemble des pays développés intervient pour 69 pour cent des exportations totales des PMA. Il convient de noter en particulier que trois de leurs cinq principaux marchés sont des pays en développement d'Asie orientale: la Chine, la République de Corée et la Thaïlande. Ces pays interviennent pour 20 pour cent des exportations totales des PMA. Les autres marchés figurant dans les dix premiers, sont le Canada, l'Inde, le Japon, Singapour et le Taipei chinois. La pénétration du marché par les exportations des PMA est la plus importante en Inde et en Thaïlande avec 2,1 pour cent, puis dans l'Union européenne avec 1,4 pour cent.

Importations en franchise par les pays développés de produits en provenance des pays en développement et des PMA, 1996-2001 (pourcentages)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A l'exclusion des armes						
Pays en développement	54,8	50,5	49,9	57,2	62,8	65,7
PMA	71,5	67,2	77,7	77,1	75,4	75,3
A l'exclusion des armes et du pétrole						
Pays en développement	56,8	51,5	49,9	58,1	65,1	66,0
PMA	81,1	75,5	75,0	73,6	70,5	69,1

Source: Contribution interagences au suivi de la mise en œuvre des objectifs de développement du millénaire, avril 2003.

-->

Le tableau ci-dessus donne une idée de la tâche à accomplir pour atteindre l'objectif d'assurer l'accès aux marchés en franchise et sans contingents. Dans l'ensemble, la part exprimée en valeur des exportations des PMA, à l'exclusion des armes, qui ont accès en franchise aux marchés des pays développés, a augmenté depuis 1996. Cependant, lorsque l'on ajuste les chiffres pour tenir compte des exportations de pétrole, on constate une nette tendance à la baisse. Celle-ci traduit le glissement des exportations des PMA vers des produits et des marchés qui ne sont pas exempts de droits de douane. En fait, le montant des échanges indique qu'il n'y a pas eu d'augmentation fondamentale de la valeur des importations en franchise en provenance des PMA, alors que parallèlement on a constaté une augmentation considérable des importations sujettes à droits de douane en provenance de ces pays.

En 2001, la moyenne tarifaire pondérée en fonction des échanges pour les exportations de produits agricoles des PMA vers les marchés des pays développés était de 3,2 pour cent. Les pourcentages correspondants pour les textiles et les vêtements étaient respectivement de 4,5 et 8,5. Ces chiffres tiennent compte des préférences accordées aux PMA, mais non de l'utilisation réelle de ces préférences. Pour diverses raisons, telles que les prescriptions en matière de règles d'origine, l'accès préférentiel offert aux PMA peut ne pas être entièrement utilisé.

¹ Paragraphe 42 de la Déclaration ministérielle de Doha, document WT/MIN(01)/DEC/1 de l'OMC.

² WT/COMTD/LDC/11.

³ Tenue à Bruxelles en mai 2001.

⁴ L'objectif 8 est de mettre en place un partenariat mondial pour le développement. L'une des «cibles» de cet objectif est l'admission en franchise et hors contingents des exportations des PMA.

ii) Produits agricoles

Bien que la part des produits agricoles dans le commerce mondial soit tombée à 9,1 pour cent au fil des années, ces produits continuent à occuper une place importante dans les exportations de nombreux pays en développement. Ainsi, ils représentent plus de 50 pour cent des exportations totales de 12 PMA (Bora, 2002a). Pour ces pays, le champ d'application et l'amplitude des obstacles tarifaires concernant les produits agricoles a un effet particulièrement disproportionné par rapport à leur capacité à soutenir la concurrence sur le marché mondial. L'importance des droits de douane a également été soulignée dans des études récentes sur les avantages pour les pays en développement de la libéralisation en matière de soutien interne et de droits de douane, dont il ressort que les droits de douane revêtent une importance relative plus grande (Hoekman et al., 2002a et FMI, 2002).⁸⁵ Par exemple, si les pays industrialisés éliminaient simultanément leurs droits de douane et leurs subventions sur les produits agricoles, les avantages résultant de l'élimination des droits de douane représenteraient environ 86 pour cent du total.⁸⁶

On peut opposer un certain nombre de caractéristiques du régime tarifaire appliqué aux produits agricoles à celui qui est appliqué aux produits industriels. Premièrement, les droits consolidés ne constituent pas un problème puisque l'un des engagements pris aux termes de l'Accord sur l'agriculture est une consolidation à 100 pour cent.⁸⁷ Deuxièmement, la moyenne générale des droits dans cette catégorie est plus élevée. Selon une estimation, la moyenne mondiale des droits consolidés sur les produits agricoles est de 62 pour cent contre 29 pour cent pour les produits industriels.⁸⁸ La moyenne mondiale des droits NPF appliqués est de

⁸⁵ L'étude de l'USDA (Ministère de l'agriculture des États-Unis) (2001) conclut que la «protection élevée des produits agricoles sous forme de droits de douane continue à constituer le principal facteur limitant le commerce mondial».

⁸⁶ FMI (2002), tableau 2.4. Dans ce cas, les avantages sont définis comme des effets de bien-être. La même étude relève aussi que pour les pays en développement les avantages résultant de l'élimination des droits de douane sont positifs, alors que ceux résultant de l'élimination des subventions sont négatifs.

⁸⁷ Vingt-trois Membres de l'OMC n'ont pas consolidé la totalité de leurs lignes tarifaires, mais la plupart d'entre eux ont des taux de consolidation de l'ordre de 99 pour cent.

⁸⁸ L'estimation concernant les produits agricoles est fondée sur les données de l'USDA (2001), qui comprenaient des équivalents *ad valorem*, et celle concernant les produits non agricoles sur la liste tarifaire consolidée de l'OMC sans équivalents *ad valorem*. Comme on l'a indiqué plus haut, la fréquence de droits non *ad valorem* sur les produits autres que les produits agricoles est considérablement moindre que sur ces derniers.

17 pour cent⁸⁹ pour les produits agricoles et de 9 pour cent pour les produits industriels.⁹⁰ Troisièmement, la dispersion des taux consolidés est très faible, du fait que de nombreux pays fixent des taux de droits de douane uniformes pour tous les produits (USDA, 2001; OMC 2001b). Quatrièmement, il existe des différences considérables entre produits agricoles. Les catégories de produits agricoles bénéficiant de taux faibles, tels que le café, les fibres, les épices et les produits vivants de l'horticulture, restent élevés par rapport à ceux appliqués aux produits industriels. Il en résulte que le secteur agricole se caractérise par les tarifs les plus élevés du système commercial.

La prépondérance de tarifs assez élevés dans le profil tarifaire de l'agriculture traduit les difficultés rencontrées pour négocier la libéralisation de ce secteur avant et pendant le Cycle d'Uruguay. Auparavant, l'agriculture, tout comme les textiles et les vêtements, n'avait pas été touchée par les cycles successifs de négociations commerciales multilatérales. La modalité dont il a été convenu lors du Cycle d'Uruguay a consisté à appliquer la formule convenue pour la réduction des tarifs à un profil qui résultait de la conversion des obstacles non tarifaires en obstacles tarifaires.⁹¹ Cependant, cette formule de réduction, jointe à la possibilité d'établir les droits initiaux à des taux élevés, a débouché sur le schéma actuel de protection dans les différents sous-secteurs agricoles par rapport aux secteurs non agricoles.⁹²

Les taux moyens appliqués aux 23 catégories utilisées au cours du Cycle d'Uruguay montrent que les droits sur les produits agricoles sont en moyenne plus élevés que sur la plupart des produits industriels (graphique IIB.3). Les taux les plus élevés sont appliqués aux animaux, boissons et spiritueux, produits laitiers et tabacs. En général, la protection est plus faible pour les produits à moindre valeur ajoutée tels que les fleurs coupées, les fruits et légumes, le café et le thé.

La fréquence des taux élevés sur les produits agricoles présente un défi particulier pour les négociateurs. Par ailleurs, certains pays développés ont isolé certains de leurs secteurs sensibles de la réforme du commerce international. On notera en particulier à cet égard, les États-Unis (pour les arachides), le Canada (pour les produits laitiers et les volailles), le Japon (pour le riz) et la République de Corée (pour le riz) (USDA, 2001). L'une des difficultés pour régler le problème de tels taux élevés de protection est l'utilisation de taux non *ad valorem*, surtout par certains pays développés.

Le profil tarifaire pour les produits agricoles se trouve compliqué par l'utilisation de droits spécifiques (c'est-à-dire non *ad valorem*) à la fois pour les taux consolidés et les taux appliqués. Par exemple, la Norvège et la Suisse ont des taux consolidés non *ad valorem* sur plus de 70 pour cent de leurs lignes tarifaires agricoles.⁹³ Huit Membres, dont les membres de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) expriment 20 à 50 pour cent de leurs droits consolidés sous forme de droits non *ad valorem* (tableau IIB.2 de l'Appendice). On trouve une situation similaire pour les taux appliqués (tableau IIB.5 de l'Appendice).

⁸⁹ D'après la base de données TRAINS de la CNUCED, qui utilise des renseignements de la base de données AMAD (Agricultural Market Access Database) (www.amad.org) pour le calcul des équivalents *ad valorem* des lignes non *ad valorem*.

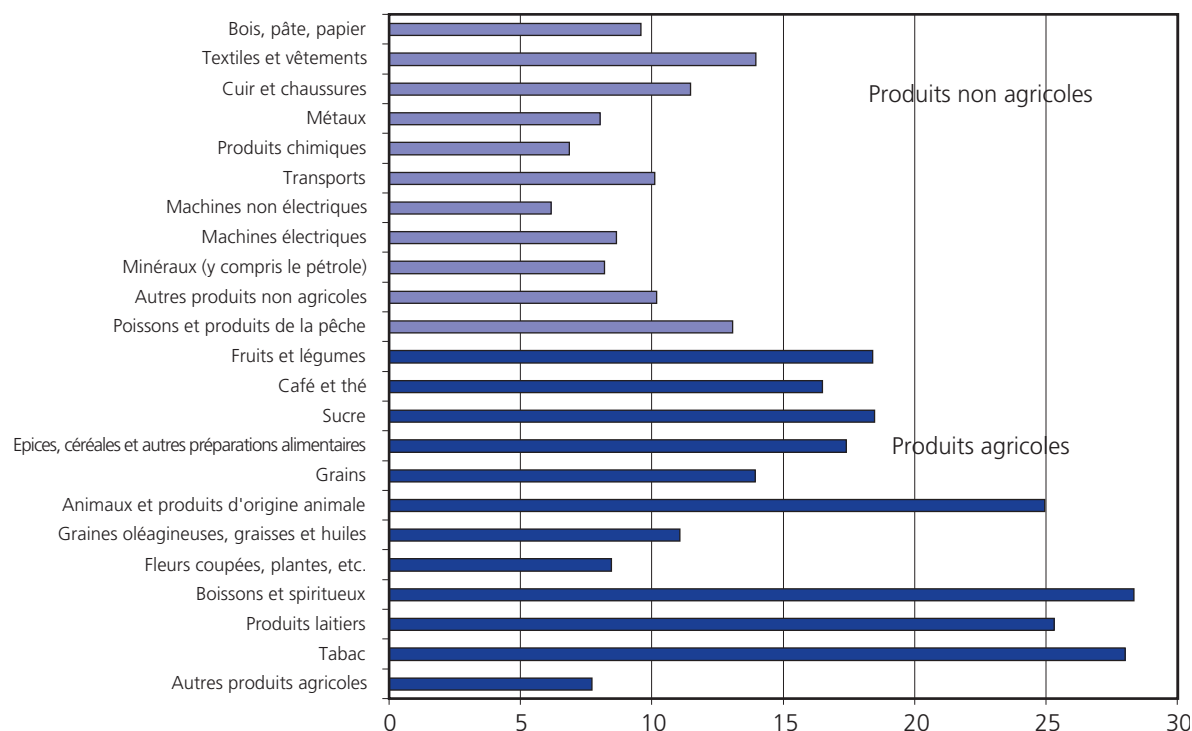
⁹⁰ Calcul effectué sur la base des données du tableau IIB.6 de l'Appendice.

⁹¹ C'est ce que l'on a appelé le processus de tarification.

⁹² L'approche du Cycle d'Uruguay pour les pays développés a été une réduction de 36 pour cent en moyenne arithmétique sur la totalité du secteur agricole avec une réduction minimale de 15 pour cent pour chaque ligne tarifaire. Pour les pays en développement, la réduction applicable était de 24 pour cent avec un minimum de 10 pour cent par ligne tarifaire (OMC, 2001b; tableau III.1). Cela signifiait que d'importantes réductions tarifaires sur les importations qui ne concurrençaient pas les produits nationaux pouvaient être combinées avec d'importantes réductions de droits qui étaient bas pour obtenir le résultat recherché avec un degré minime de libéralisation effective. Voir www.ers.usda.gov/briefing/wto/tariffs.htm pour une analyse de cet aspect (graphique 1 en particulier).

⁹³ D'après la Base de données intégrées de l'OMC.

Graphique IIB.3
Moyennes des taux NPF effectivement appliqués, par catégorie de produit
(Pourcentage)



Source: OMC.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises pour convertir les taux non *ad valorem* utilisés par certains pays dans le secteur agricole en taux *ad valorem* afin d'éclaircir la situation en matière de protection. La dispersion des taux non *ad valorem* dans les listes tarifaires indique que les pays développés utilisent de manière prédominante ce type de droits et ce généralement pour les animaux, les produits laitiers, les céréales et les préparations alimentaires, telles que farines et amidons, et le sucre glace. On peut analyser la mesure dans laquelle ces formes de protection modifient matériellement la structure tarifaire en calculant des équivalents *ad valorem* (EAV).

L'Union européenne et les États-Unis ont fourni des EAV au Secrétariat de l'OMC pendant un certain nombre d'années, la dernière étant l'année 2000. Il ressort de ces données que la moyenne arithmétique des taux sur les produits agricoles, y compris les EAV, est de 18,3 pour cent pour l'Union européenne et 10,1 pour cent pour les États-Unis. Cependant, la moyenne tarifaire pondérée en fonction des échanges est considérablement plus basse pour les États-Unis (4,9 pour cent) et beaucoup plus élevée pour l'Union européenne (23,3 pour cent).⁹⁴ Les droits maximaux de l'UE sur les produits agricoles sont, d'après ses chiffres, de 470,9 pour cent (lait et crème), tandis que ce maximum s'établit à 350 pour cent (sur les produits du tabac) pour les États-Unis.⁹⁵ On peut en tirer sur un plan général la conclusion que lorsqu'il existe une concentration élevée de lignes non *ad valorem*, la conversion de ces taux en EAV relève la moyenne générale. Cela est particulièrement vrai pour les produits laitiers et la viande. Cependant, dans certains cas, l'utilisation d'EAV fait apparaître une baisse du niveau général de protection ou aucun changement, comme dans le cas de la viande et des céréales aux États-Unis.⁹⁶

⁹⁴ L'une des raisons possibles de cet écart est que les contingents d'importation aux États-Unis ne sont pas remplis, de sorte qu'un taux tarifaire plus bas s'applique aux produits en question.

⁹⁵ À la différence des chiffres fournis par l'UE et les États-Unis, Stawowy (2001) estime que les taux équivalents *ad valorem* atteignent 1 000 pour cent pour l'UE, 700 pour cent pour le Canada, près de 2 000 pour cent pour le Japon et 337 pour cent pour les États-Unis.

⁹⁶ D'après les données de Stawowy (2001), ces observations valent également pour le Canada et le Japon.

Contingents tarifaires

Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, la tarification impliquait dans certaines situations l'utilisation de contingents tarifaires, c'est-à-dire de restrictions fondées sur les prix et non sur les quantités, aucun plafond n'étant imposé en ce qui concerne le volume ou la valeur des importations.⁹⁷ Leurs effets de limitation des échanges dépendent du montant des droits et du contingent. Un contingent limité s'accompagnant de droits élevés ou prohibitifs sur les importations hors contingent aurait pour effet de restreindre considérablement les échanges. L'effet économique dépend cependant des prix mondiaux, de la demande intérieure, de l'importance du contingent tarifaire et de l'écart entre les droits appliqués aux importations qui s'inscrivent dans le cadre du contingent et celles qui sont hors contingent, de la manière dont les contingents tarifaires sont administrés et d'autres facteurs encore.

Cet instrument est utilisé surtout pour les fruits et légumes, les céréales et la viande. Les contingents tarifaires sont appliqués à 6 pour cent de l'ensemble des lignes tarifaires et utilisés par 44 Membres. Les six Membres dont les contingents sont les plus élevés sont européens. Le taux de remplissage de ces contingents est en moyenne très faible, mais varie selon les catégories. Il est faible pour les œufs et produits à base d'œufs, mais élevé pour le tabac, le sucre, les fruits et les légumes.

Les méthodes utilisées pour donner accès aux contingents aux exportateurs sont l'attribution aux premiers venus, les licences d'importation fondées sur les parts historiques ou d'autres critères, l'administration par des entreprises commerciales d'État, les accords bilatéraux et la mise aux enchères. Les conditions peuvent également préciser les délais d'utilisation des contingents, par exemple pour les demandes de permis ou pour la livraison des produits aux pays importateurs. Les exportateurs se disent parfois préoccupés par le fait que leur capacité à tirer profit des contingents tarifaires peut être limitée en raison de la manière dont les contingents sont administrés. Parfois, ils se plaignent aussi du fait que les calendriers pour l'obtention des licences les placent dans une position désavantageuse lorsque la production est saisonnière et que les produits doivent être transportés sur de longues distances.

Chaque méthode présente des avantages et des inconvénients et beaucoup de Membres de l'OMC reconnaissent qu'il peut être difficile de dire de façon décisive quelle méthode est meilleure que l'autre. Plusieurs pays souhaitent que les négociations traitent des contingents tarifaires: afin de les remplacer par des droits faibles, d'en augmenter la taille, de déterminer les méthodes d'attribution qu'ils considèrent restrictives et non transparentes ou de préciser les méthodes qui sont légales ou non selon les règles de l'OMC et d'établir ainsi une certitude juridique.

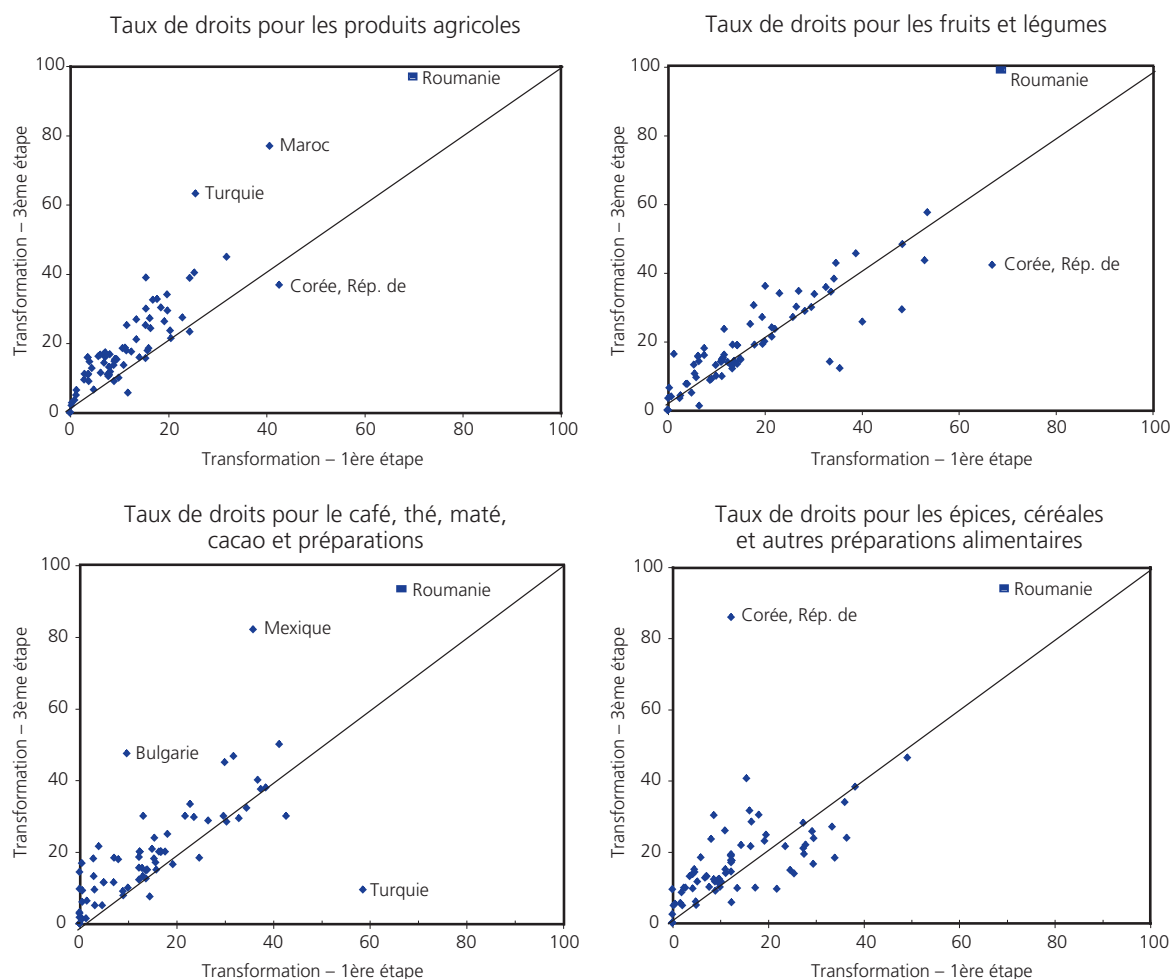
La question de savoir si la méthode d'attribution a un effet sur le taux de remplissage a été étudiée dans OMC (2001b). Il en ressort que les méthodes d'administration n'ont qu'un effet limité sur les taux de remplissage des contingents. Même lorsque la méthode d'allocation est simple et transparente, comme dans l'attribution aux premiers venus, les taux de remplissage sont faibles.

⁹⁷ Un contingent tarifaire est un dispositif consistant à appliquer un tarif différent à un produit importé selon que les importations s'inscrivent ou non dans les limites du contingent fixé. Généralement, les droits appliqués sont bas, mais ce sont le volume ou la valeur des importations qui sont contingentés. Au-delà, les importations sont hors contingent; elles sont alors soumises à des droits (tarif hors contingent) plus élevés que lorsque les importations restent dans les limites du contingent. Pour de plus amples renseignements sur les aspects économiques des contingents tarifaires voir encadré III.2 dans OMC (2001b).

Progressivité des droits de douane

La progressivité des droits de douane (c'est-à-dire l'augmentation des taux selon le degré de transformation des produits) ne semble pas constituer un problème général affectant un grand nombre de produits et marchés agricoles (tableau IIB.4). Le niveau d'agrégation cache cependant d'importantes différences d'une catégorie à l'autre. Comme on l'a noté à la section IB.2, la progressivité des droits de douane est une source de préoccupation pour les pays en développement en ce qui concerne certains produits. Par exemple, on a une progressivité aussi bien pour les droits faibles que les droits élevés sur les fruits et légumes, le café et le thé ainsi que les épices, les céréales et les autres préparations alimentaires (graphique IIB.4). Les produits transformés pour lesquels la progressivité est la plus prononcée sont les édulcorants à base de sucre, les huiles végétales et les jus de légumes. Les effets de la progressivité des droits de douane ne se constatent pas seulement dans les pays développés. Parfois, ce sont les droits de douane des pays en développement qui présentent les écarts les plus importants entre produits transformés et non transformés (Bora et al., 2003; USDA, 2001).

Graphique IIB.4
Progressivité des droits de douane sur les produits agricoles et certaines catégories agricoles, droits effectivement appliqués



Source: OMC.

iii) *Produits industriels*

Pour les produits industriels, les droits de douane constituent moins un problème d'accès aux marchés, mais restent des obstacles importants au commerce. Le profil tarifaire général pour les marchés mondiaux des produits industriels se caractérise par des taux appliqués généralement très faibles dans les pays développés et considérablement plus élevés dans certains pays en développement (tableau IIB.3 de l'Appendice).

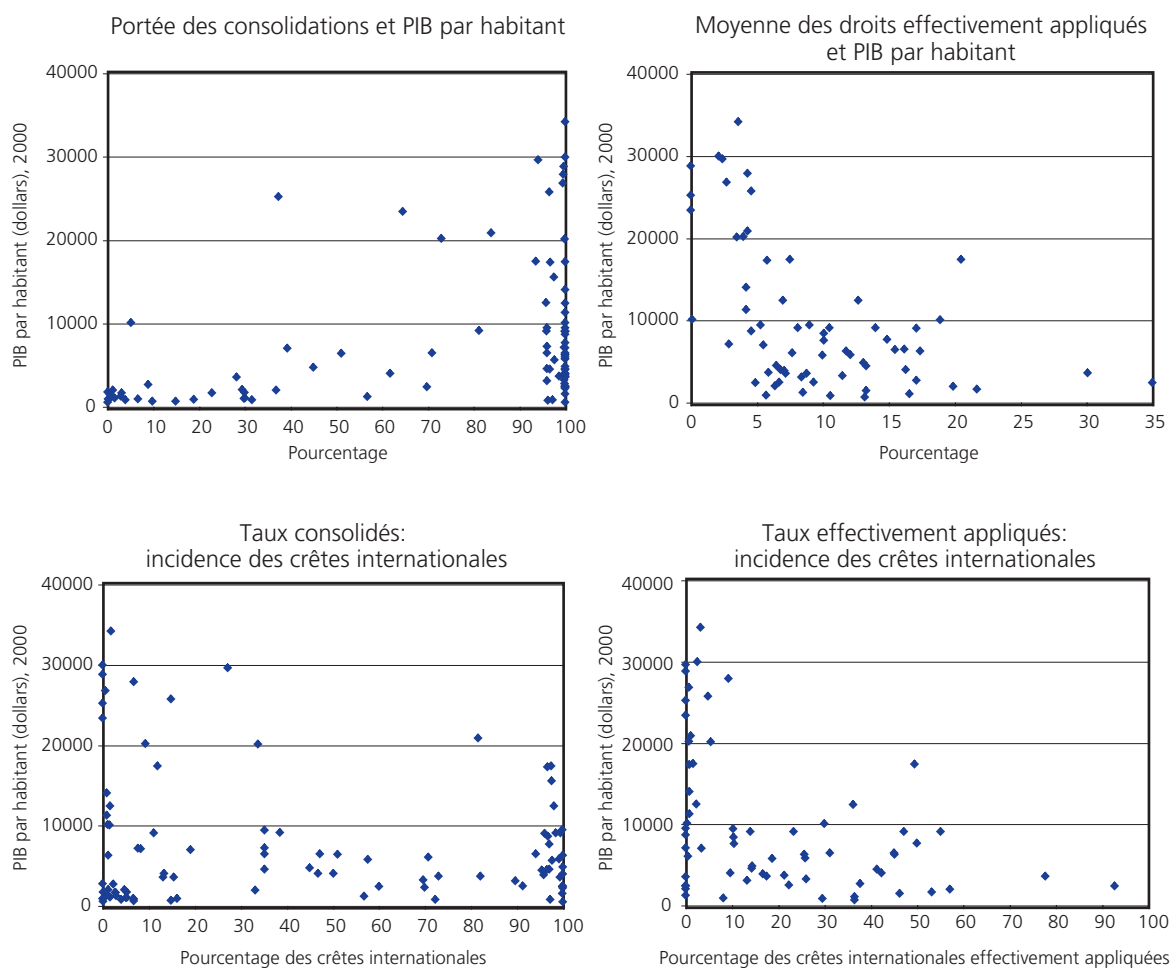
Contrairement à ce qui se passe pour les produits agricoles, la consolidation des droits de douane sur les produits industriels est un sujet de négociation, car certains Membres ont choisi de ne pas consolider toutes leurs lignes tarifaires. Les pays développés en ont consolidé la plupart. La Turquie a consolidé nettement moins de la moitié de ses lignes tarifaires et plusieurs pays d'Asie n'en ont consolidé que 60 à 70 pour cent. Dans la plupart des pays en développement, la moyenne des droits consolidés ainsi que leur dispersion par rapport à l'écart type sont plus élevées que dans les pays développés.

Les pays développés tendent à afficher la proportion la plus élevée de droits nuls consolidés. Le Japon vient en tête avec 57,1 pour cent, suivi par la Norvège (45,5 pour cent), la Nouvelle-Zélande (41,1 pour cent), les États-Unis (38,5 pour cent), le Canada (29,4 pour cent) et l'Union européenne (23,7 pour cent). Singapour et Hong Kong, Chine ont consolidé moins de lignes que la Quadrilatérale, mais plus des trois quarts des lignes de Hong Kong, Chine sont à droits nuls consolidés, la proportion étant d'environ 50 pour cent pour Singapour.

Si les pays développés, la plupart des économies en transition et la plupart des pays d'Amérique latine ont consolidé toutes, ou presque toutes leurs lignes tarifaires concernant les produits industriels, nombre de pays africains et asiatiques n'en ont consolidé qu'un nombre limité (Bacchetta et Bora, 2003). Le graphique IIB.5 indique la répartition des taux consolidés pour les Membres de l'OMC en fonction de leur PIB par habitant. Il en ressort que pour de nombreux pays assez pauvres, essentiellement en Afrique, la répartition des droits consolidés se concentre aux extrêmes. Plus de la moitié des pays ont consolidé moins de la moitié de leurs lignes tarifaires. Quatorze pays africains sur 41 ont consolidé moins de 10 pour cent de leurs lignes tarifaires concernant les produits industriels. Parmi eux, onze en ont même consolidé moins de 5 pour cent. Parallèlement, onze pays en ont consolidé de 90 à 100 pour cent. En Asie, un tiers des 21 pays couverts par l'échantillon ont consolidé moins de la moitié de leurs lignes tarifaires et seulement neuf pays en ont consolidé plus de 90 pour cent. En Amérique latine, la situation est très différente, seuls quatre pays sur 32 ayant consolidé moins de 90 pour cent de leurs lignes tarifaires.

La moyenne des taux consolidés des membres de la Quadrilatérale est inférieure à 5,3 pour cent. Les pays développés ayant une moyenne de taux consolidés élevée sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande avec 11 pour cent. La moyenne pour la Norvège est de 3,1 pour cent. Les moyennes les plus élevées parmi les pays en développement sont celles de l'Inde et de la Turquie, qui ont également la dispersion de taux la plus grande. En outre, lorsque l'on compare les structures tarifaires et prend comme niveau de référence 15 pour cent, les Membres dont les moyennes nationales sont élevées ont également un pourcentage élevé de lignes supérieur à ce niveau. Par contre, les membres de la Quadrilatérale ont à la fois des moyennes faibles et un faible pourcentage de lignes supérieur à ce niveau de 15 pour cent.

Graphique IIB.5 Profil tarifaire des produits non agricoles



Source: OMC.

Les données agrégées fournissent des renseignements utiles, mais masquent aussi un certain nombre de questions essentielles concernant la politique industrielle et les négociations multilatérales. Bacchetta et Bora (2003) calculent la moyenne arithmétique des taux consolidés au niveau des catégories des négociations commerciales multilatérales.⁹⁸ Dans leur analyse, ils distinguent quatre catégories de produits pour lesquelles les moyennes des taux sont plus élevées que pour les autres aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement.⁹⁹ Il s'agit des textiles et des vêtements, du cuir, du caoutchouc, de la chaussure et des articles de voyage, du matériel de transport et du poisson et des produits de la pêche.

Comme on l'a indiqué plus haut, ce sont les taux appliqués qui sont importants pour le commerce. Dans les pays en développement, ces taux sont souvent très inférieurs aux taux consolidés. Le tableau IIB.7 de l'Appendice indique les moyennes arithmétiques des taux appliqués au niveau des catégories des négociations multilatérales. Dans la plupart des pays, les taux appliqués aux textiles et aux vêtements sont les plus élevés ou arrivent au deuxième rang. D'une manière plus générale, les deux secteurs ayant les moyennes de droits appliqués les plus élevées pour l'ensemble des catégories figurent parmi les quatre secteurs identifiés comme étant les plus protégés sur la base des tarifs consolidés. Les textiles et les vêtements sont également les

⁹⁸ Pour les définitions des catégories de produits, voir OMC (2001b).

⁹⁹ Ces quatre catégories se révèlent aussi avoir l'écart type le plus important et le pourcentage le plus haut de tarifs élevés dans la plupart des pays de l'échantillon. Voir OMC (2001b).

secteurs ayant la plus grande proportion de lignes tarifaires supérieures à 15 pour cent. Dans de nombreux pays, y compris ceux de l'Union européenne, c'est pour le poisson et les produits dérivés que l'on trouve le plus grand nombre de crêtes tarifaires. Au Japon, la plupart des crêtes tarifaires concernent le cuir, le caoutchouc, la chaussure et les articles de voyage.¹⁰⁰

En outre, les quatre secteurs identifiés comme ayant les taux consolidés moyens les plus élevés ont aussi la plus faible proportion de droits non consolidés (Bacchetta et Bora, 2003). Plusieurs pays n'ont consolidé qu'une proportion limitée de lignes dans la catégorie du matériel de transport. La Thaïlande, par exemple, a consolidé moins d'un quart de ses lignes tarifaires concernant ces matériels. De même, dans la catégorie des textiles et des vêtements, la Turquie n'a consolidé que 11 pour cent de ses lignes tarifaires et l'Inde 26 pour cent, tandis que la Pologne n'a consolidé que 13 pour cent de ses lignes tarifaires concernant le poisson et les produits de la pêche.

Le commerce des textiles et des vêtements continuera à être régi par l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) jusqu'au 1er janvier 2005. Jusqu'à cette date, une part importante du commerce mondial des textiles et des vêtements continuera à subir des distorsions en raison du jeu complexe de restrictions quantitatives héritées de l'Arrangement multifibres (AMF). L'ATV fournit le canevas pour l'élimination progressive des restrictions quantitatives et l'intégration du secteur dans le système de règles du GATT/de l'OMC. Sa mise en œuvre a commencé en 1995 et comporte quatre phases. Les Membres qui ont transposé des contingents dans l'ATV (Canada, Union européenne et États-Unis) devaient intégrer 51 pour cent de leurs importations de textiles et de vêtements dans les règles de l'OMC pour la fin de la troisième phase (décembre 2001). La quatrième et dernière phase débouchera sur l'intégration des produits et l'élimination des contingents concernant les 49 pour cent restants.

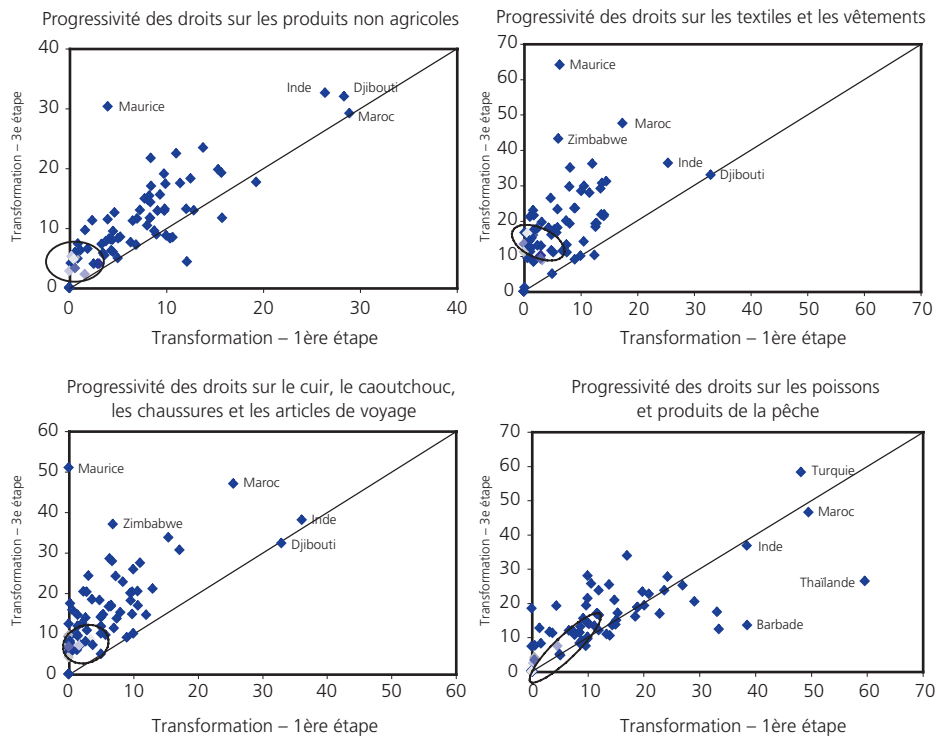
La phase finale de mise en œuvre de l'Accord se traduira par un ajustement et une restructuration considérables de cette branche de production. D'ici à la fin de 2004, environ 80 pour cent des contingents, soit 239 contingents maintenus par le Canada, 167 par l'Union européenne et 701 par les États-Unis, doivent encore être éliminés.

Les restrictions quantitatives existantes ne doivent cependant pas masquer la prédominance de droits élevés dans le secteur des textiles et des vêtements. Comme on l'a souligné plus haut, dans la plupart des grands marchés, les importations de textiles et de vêtements se heurtent à des taux de droits de douane consolidés et appliqués supérieurs à la moyenne et à un grand nombre de crêtes tarifaires. L'Accord sur les textiles et les vêtements ne traite pas de la question de la protection tarifaire.

Le secteur des textiles et des vêtements comprend plus de 150 sous-groupes à quatre chiffres, soit beaucoup plus que toute autre catégorie de produits. Les structures tarifaires des Membres de l'OMC ont certaines caractéristiques en commun. Premièrement, à quelques exceptions près, tous les pays appliquent des droits de douane plus élevés pour les vêtements que pour les produits textiles. Certains pays, comme la Pologne, le Brésil et le Mexique, appliquent le même tarif assez élevé à tous les produits d'habillement, tandis que d'autres imposent des tarifs assez élevés non uniformes sur ces produits. Deuxièmement, dans la plupart des cas, la dispersion des droits de douane sur l'ensemble des sous-groupes à quatre chiffres du secteur des textiles est importante. En valeur absolue, elle est la plus élevée en Malaisie, en Thaïlande et en Turquie. Parmi les pays développés, la dispersion est la plus forte en Australie, au Canada et aux États-Unis, pays où les tarifs moyens vont de zéro à plus de 15 pour cent.

¹⁰⁰ D'une manière générale, les droits non ad valorem sont beaucoup plus fréquents dans le secteur agricole. La Thaïlande a la plus grande proportion de lignes tarifaires non ad valorem sans équivalent ad valorem, soit plus de 30 pour cent pour le bois et l'ameublement, les textiles et les vêtements ainsi que le cuir et les articles de voyage. Cette proportion est supérieure à 15 pour cent pour le Taipei chinois en ce qui concerne le poisson et les produits dérivés, les États-Unis en ce qui concerne les articles «non dénommés ailleurs» et la Thaïlande en ce qui concerne les produits chimiques et les fournitures photographiques, les produits minéraux et les pierres précieuses ainsi que les métaux.

Graphique IIB.6 Progressivité des droits de douane sur les produits non agricoles et certaines catégories de produits



Note: A l'intérieur de l'ovale: Union européenne, Etats-Unis, Japon, Canada, Australie, Norvège et Nouvelle-Zélande.

Source: OMC.

Progressivité des droits de douane

On a dit dans la section précédente que le niveau général de protection était élevé pour quatre catégories sur onze. Cependant, à l'intérieur de ces catégories, il peut exister de vastes différences de degré de transformation et de valeur ajoutée. Le graphique IIB.6 indique la progressivité générale des droits de douane dans trois des quatre catégories de produits présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement, à savoir les textiles et les vêtements, le cuir, le caoutchouc, la chaussure et les articles de voyage et le poisson et les produits de la pêche. Il ressort du premier tableau du graphique IIB.6 que de nombreux pays prélèvent en moyenne des droits plus élevés sur les produits ayant un degré de transformation plus poussé. Cependant, la situation varie quelque peu d'un secteur à l'autre. On a une progressivité des droits moindre pour le poisson et les produits de la pêche que pour les textiles et les vêtements ou le cuir, le caoutchouc et la chaussure. Les chiffres indiqués confirment également que la progressivité est plus fréquente dans les secteurs faisant en moyenne l'objet de droits de douane assez élevés.

b) Mesures non tarifaires

Même si les pays fixaient à zéro tous leurs taux NPF consolidés, cela ne garantirait pas des échanges sans entrave. D'autres mesures affectant les flux commerciaux sont utilisées pour diverses raisons. Ces mesures peuvent être franchement protectionnistes dans leur intention ou bien axées sur d'autres objectifs, mais néanmoins avoir un effet sur les échanges. La fréquence de certaines mesures non tarifaires varie grandement selon les secteurs, en particulier lorsqu'elles ont un caractère protectionniste. D'autres mesures non tarifaires sont d'application plus générale et conçues pour servir des objectifs particuliers des pouvoirs publics. Dans le domaine de la protection commerciale, nous avons déjà examiné les restrictions quantitatives dans le secteur des textiles et des vêtements. On peut aussi recourir à des subventions à la production et à l'exportation pour renforcer la position sur le marché de fournisseurs moins compétitifs, comme c'est le cas pour l'agriculture dans de nombreux pays.

Les réglementations adoptées par les pouvoirs publics pour défendre ou promouvoir l'intérêt général dans un secteur particulier, comme la santé, la sécurité ou l'environnement, peuvent être élaborées de nombreuses manières différentes, avec des effets très différents sur le commerce. Les règles de l'OMC dans le domaine de l'action publique ont pour objet d'assurer que la réglementation soit non discriminatoire et ne restreigne pas indûment les échanges.¹⁰¹ Les mesures nécessaires pour administrer un régime commercial, telles que les procédures pour l'obtention de licences et les règles d'évaluation, peuvent aussi restreindre indûment le commerce si elles deviennent elles-mêmes restrictives. Là encore, l'OMC s'efforce d'éviter un tel protectionnisme rampant par une série de règles et de prescriptions concernant les procédures. Dans le reste de cette partie, nous nous pencherons sur les subventions, en particulier dans la mesure où elles affectent les conditions d'accès aux marchés dans le secteur agricole.

*i) Soutien interne pour les produits agricoles*¹⁰²

Eu égard au fait que les subventions intérieures peuvent entraîner des distorsions du commerce, les négociations du Cycle d'Uruguay ont établi un système pour limiter l'utilisation de ce type de mesures. L'Accord sur l'agriculture de l'OMC utilise une approche du type «feux de signalisation» pour classer les différents types de politiques de soutien interne. Les mesures de la catégorie orange¹⁰³ font l'objet de limitations, les mesures de la catégorie verte¹⁰⁴ ne sont soumises à aucune limitation de même que celles de la catégorie bleue¹⁰⁵ qui couvre les versements visant à limiter la production. On considère que les mesures de la catégorie jaune sont celles qui entraînent le plus de distorsions du commerce.

Les Membres de l'OMC qui se sont engagés à réduire leur soutien interne sont tenus de ramener leurs mesures globales de soutien (MGS) au-dessous du niveau enregistré au cours de la période de référence 1986-1988.¹⁰⁶ Les engagements globaux prix en matière de réduction des MGS n'ont pas été consolidés, puisque 75 pour cent des Membres ont notifié des niveaux de soutien représentant moins de 80 pour cent de leurs plafonds respectifs. Les seuls Membres qui soient proches de leurs plafonds (c'est-à-dire à plus de 80 pour cent) sont l'Afrique du Sud, l'Argentine, Israël, la Norvège, la République de Corée, la Slovénie et la Tunisie.

Deux questions essentielles se posent en ce qui concerne le soutien interne. La première est que si les mesures de soutien interne qui ont un effet de distorsion sur le commerce et sont classées dans la catégorie orange ont diminué, les dépenses dans la catégorie bleue ont augmenté. La deuxième, qui est liée à la première, concerne la mesure dans laquelle certains membres sont affectés de manière disproportionnée par le recours au soutien interne.

¹⁰¹ Ces principes de base sont énoncés dans l'Accord du GATT original et complétés par d'autres dispositions, telles que celles de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

¹⁰² Pour plus de plus amples détails sur les positions de négociation des Membres en ce qui concerne le soutien interne, voir OMC (2002d).

¹⁰³ Toutes les mesures de soutien interne dont on estime qu'elles entraînent des distorsions de la production et du commerce (à quelques exceptions près) sont rangées dans la catégorie orange. La valeur totale de ces mesures peut être réduite. Diverses propositions portent sur les possibilités de réduire davantage ces subventions et sur la question de savoir s'il convient d'imposer des limites pour certains produits plutôt que globalement.

¹⁰⁴ Pour être rangées dans la catégorie verte, les subventions ne doivent pas avoir d'effets de distorsion sur le commerce ou tout au plus un effet minime. Elles doivent être financées par les pouvoirs publics (et non par le paiement de prix plus élevés par les consommateurs) et ne doivent pas impliquer un soutien des prix. Elles tendent à être des programmes qui ne visent pas des produits particuliers et incluent les soutiens directs au revenu des agriculteurs qui ne sont pas liés aux niveaux actuels de production ou aux prix (ou en sont «découplés»). Les subventions de la catégorie verte sont par conséquent autorisées sans limites, pour autant qu'elles obéissent à certains critères. Elles englobent également les programmes de protection de l'environnement et de développement régional (pour de plus de renseignements, voir article 6 et Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture).

¹⁰⁵ La catégorie bleue est une exemption de la règle générale selon laquelle toutes les subventions liées à la production doivent être réduites ou maintenues à des niveaux minimaux définis («de minimis»). Elle couvre les versements directement liés aux surfaces ou au nombre de têtes d'animaux, mais dans le cadre de dispositifs qui limitent également la production en imposant des contingents ou en exigeant des agriculteurs qu'ils laissent en jachère une partie de leurs terres.

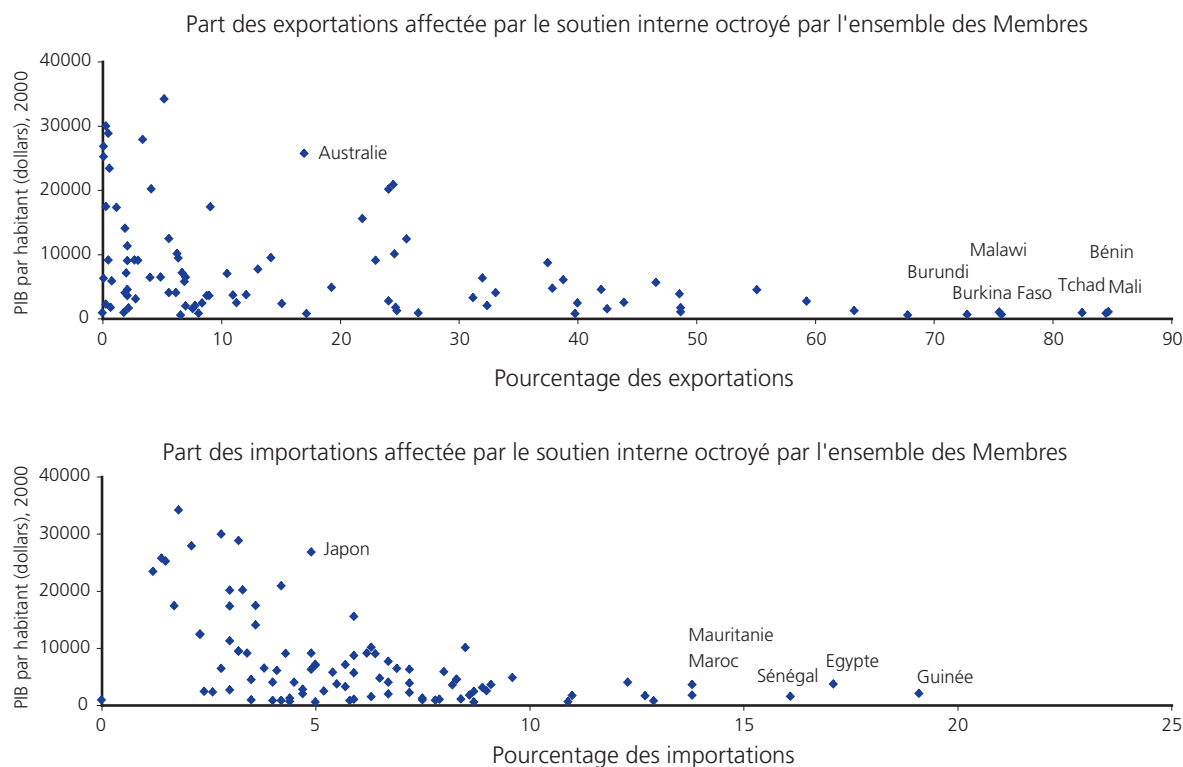
¹⁰⁶ L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) calculée par l'OCDE est un indice très utilisé pour mesurer le soutien apporté aux producteurs par les pouvoirs publics. Cet indice mesure la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles, mesurée à la ferme, quels qu'en soient la nature, les objectifs ou l'effet sur la production agricole. À cet indice correspond l'estimation du soutien total (EST) qui est l'estimation nette des transferts en tenant compte des recettes budgétaires. L'OCDE a estimé que l'EST s'est élevée à 311 millions de dollars EU en 2001. L'OSP pour les pays de l'OCDE représente 31 pour cent des recettes totales des exploitations agricoles (OCDE, 2002a).

Pour ce qui est de la première question, le soutien total notifié à l'OMC s'élève à 104 milliards de dollars, dont 84 pour cent pour les pays de la Quadrilatérale. Les pays en développement interviennent pour 12 pour cent¹⁰⁷ dans le total, le reste étant le fait des autres pays industrialisés. Les principaux produits affectés sont la viande, les produits laitiers, les céréales et le sucre, qui reçoivent 82 pour cent de tous les soutiens internes non exemptés qui sont notifiés. Il semble aussi y avoir une corrélation étroite entre les catégories pour ce qui est du recours au soutien interne par les pays développés et les pays en développement (Hoekman *et al.*, 2002b; OCDE, 2002a).

Ce sont les membres de la Quadrilatérale qui font le plus appel au soutien interne, mais ce sont les pays en développement, en particulier les moins avancés, qui sont affectés de manière disproportionnée par ces politiques. De 60 à 80 pour cent des exportations de pays comme le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Malawi, le Mali, l'Ouganda, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie, le Tchad et le Zimbabwe sont affectés par les mesures de soutien interne prises par des Membres (graphique IIB.7). Parallèlement, plusieurs pays assez pauvres (par exemple l'Égypte, la Guinée, le Maroc et la Mauritanie) sont confrontés à des prix d'importation plus bas du fait de ces mesures de soutien interne, mais la part des importations affectées est plus faible que celle des exportations (graphique IIB.7).

Graphique IIB.7

Part des échanges des Membres affectée par le soutien interne octroyé par l'ensemble des Membres



Source: Hoekman *et al.* (2002)

Les négociations en cours dans le cadre du Programme de Doha pour le développement visent essentiellement à obtenir des réductions substantielles des mesures de soutien interne qui ont un effet de distorsion sur le commerce. En fait, un certain nombre de pays en développement ont déclaré qu'il fallait des réductions substantielles du soutien interne et l'élimination des subventions à l'exportation avant qu'ils puissent envisager d'améliorer l'accès à leurs marchés. En outre, un certain nombre de propositions concernant les règles ont été faites. Leur objectif est de limiter la flexibilité consistant à passer en matière de soutien d'un produit à un autre ou d'une catégorie de subvention à une autre. De nombreux pays, développés et en développement, sont en faveur d'une élimination complète des mesures de soutien ayant un effet de distorsion sur le commerce ou

¹⁰⁷ Les principaux pays en développement recourant au soutien interne sont le Brésil, la Thaïlande et le Venezuela.

d'une réduction aux niveaux *de minimis* et de la limitation de la valeur des subventions qui ont un effet de distorsion minimale. D'autres pays, y compris quelques pays en transition, ont souligné qu'un certain niveau de soutien interne ayant un effet de distorsion sur le commerce est nécessaire pour prendre en compte certaines préoccupations non commerciales, telles que celles qui ont trait à l'environnement, au développement rural et à la sécurité alimentaire. Ils ont également souligné que l'adoption de règles strictes en matière de soutien interne ou concernant la valeur des subventions qui n'ont qu'un effet de distorsion minimale sur les échanges leur rendrait plus difficile d'accepter des réductions des soutiens qui ont un effet de distorsion marqué.

ii) *Subventions à l'exportation*¹⁰⁸

Les subventions à l'exportation sont l'une des préoccupations centrales du système commercial multilatéral. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires interdit les subventions à l'exportation, sauf dans le cas des pays en développement dont le revenu par habitant est inférieur au seuil de 1986-1990. Mais des exceptions sont faites pour l'agriculture. Aux termes de l'Accord sur l'agriculture, les Membres qui appliquaient antérieurement des subventions à l'exportation ont dû s'engager à les réduire. Les pays développés Membres sont tenus de réduire de 21 pour cent le volume de leurs exportations subventionnées par rapport à la période de référence et de 36 pour cent les dépenses budgétaires correspondant aux subventions à l'exportation. Ces chiffres sont de 14 et 24 pour cent respectivement pour les pays en développement Membres. Malgré ces engagements de réduction, le recours aux subventions à l'exportation reste très important en ce qui concerne les montants en jeu. Deux cent huit lignes tarifaires au total font l'objet de subventions à l'exportation dans au moins un pays Membre. Le montant total des subventions à l'exportation de produits agricoles notifiées par les Membres de 1995 à 1998 s'est élevé à 10 milliards de dollars. Les pays développés sont intervenus pour 80 pour cent de ce total. Plus de 50 pour cent des exportations totales des pays africains ci-après sont affectés par les subventions à l'exportation accordées par l'ensemble des Membres¹⁰⁹ : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Malawi, Mali, Ouganda, Rwanda, Tanzanie et Tchad (graphique IIB.8). En ce qui concerne les importations affectées par les subventions à l'exportation d'autres pays, un certain nombre de pays pauvres sont également plus touchés que les pays plus riches (graphique IIB.8).

Une réforme plus poussée des subventions à l'exportation aurait cependant à la fois des effets positifs et négatifs. Les réductions des subventions à l'exportation auraient pour effet d'augmenter les prix sur le marché mondial, ce qui bénéficierait aux pays concurrents exportateurs nets de produits non subventionnés, affectés par ces subventions (OCDE, 2002a; CNUCED, 2002a).¹¹⁰ Cela aurait aussi un effet sur les producteurs de ces produits, qu'ils soient ou non exportateurs, en raison de l'effet de vases communicants entre les prix mondiaux et les prix nationaux. L'augmentation des prix aura pour effet d'augmenter les revenus de ceux qui vivent de la production de ces produits. Parallèlement, cette amplification des réformes augmentera le coût des importations, ce qui aura un effet négatif sur les pays importateurs nets de produits subventionnés.¹¹¹ La principale question à régler dans ce domaine est celle l'ampleur des réformes.

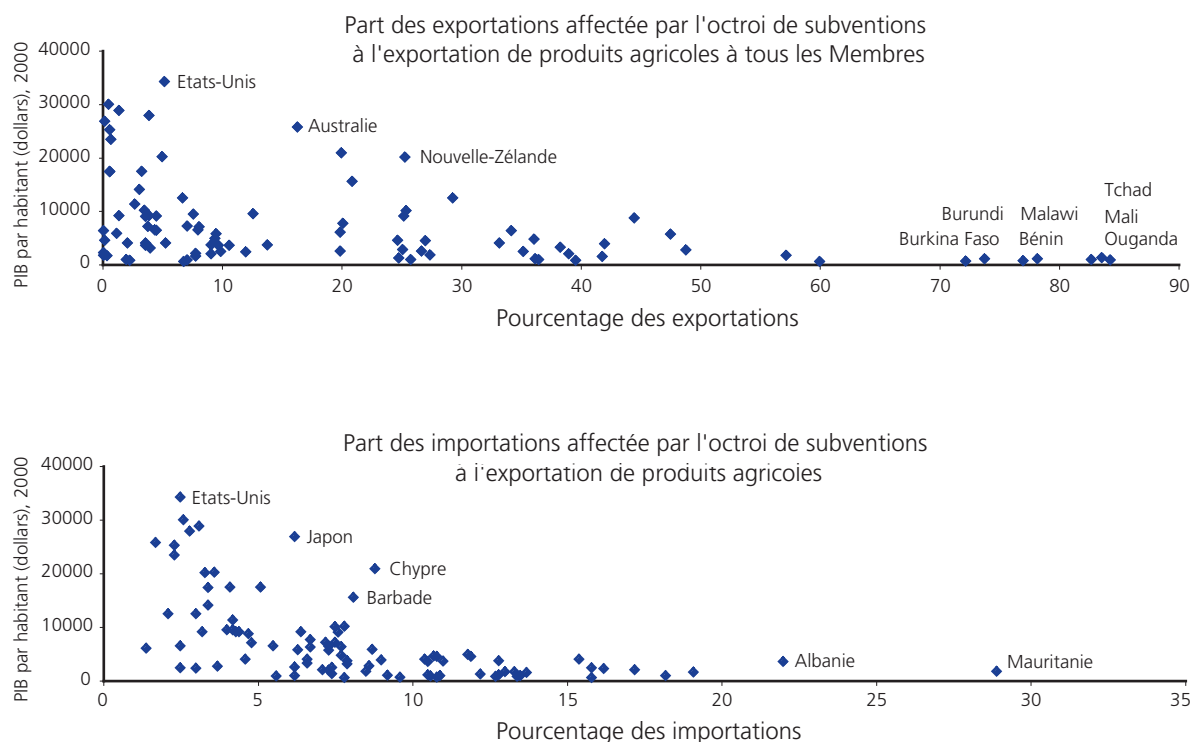
¹⁰⁸ Pour de plus amples renseignements sur les positions de négociations des Membres en ce qui concerne les subventions à l'exportation pour les produits agricoles, voir OMC (2002d).

¹⁰⁹ Il convient de noter que les subventions à l'exportation accordées par certains pays en développement ont également une incidence ici.

¹¹⁰ Comme on l'a indiqué plus haut, dans certains cas, l'imposition de restrictions en matière de soutien interne et de subventions à l'exportation aura un effet de bien-être négatif sur certains pays en développement.

¹¹¹ Les effets du programme de réforme de l'agriculture convenu lors du Cycle d'Uruguay sur les pays les moins avancés et les pays importateurs nets de produits alimentaires sont reconnus dans la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

Graphique IIB.8 Part des échanges des Membres affectée par l'octroi de subventions à l'exportation de produits agricoles



Source: Hoekman *et al.* (2002)

c) Facilitation du commerce

À mesure que les obstacles officiels au commerce sont tombés dans de nombreux pays, on a accordé une attention croissante à l'objectif consistant à assurer que les échanges puissent se faire avec un minimum d'entraves d'ordre réglementaire et administratif. Le programme de l'OMC en matière de facilitation du commerce porte surtout sur les moyens d'accélérer le mouvement, la mise en circulation et le dédouanement des marchandises. Cela requiert une simplification et une harmonisation des procédures commerciales internationales, et notamment des pratiques et formalités qu'impliquent la collecte, la présentation, la communication et le traitement des données nécessaires pour assurer le mouvement des marchandises dans les échanges internationaux. Une approche globale de la facilitation du commerce doit être axée sur un vaste éventail de questions administratives, techniques et infrastructurelles. Une structure réglementaire efficace, bien régie et moderne pour administrer les échanges, permet d'éviter les coûts improductifs qui constituent des obstacles voulus ou non au commerce. De même, des services et installations portuaires efficaces abaissent le coût des échanges. Tous ces avantages de la facilitation du commerce sont, sur le plan conceptuel, très similaires à ceux de la libéralisation du commerce.

Les travaux de l'OMC en matière de facilitation du commerce ont porté sur les obstacles suivants aux échanges:

- l'excès de documentation requise;
- l'absence d'automatisation et l'utilisation insuffisante des technologies de l'information;
- le manque de transparence, les prescriptions en matière d'importation et d'exportation n'étant pas claires ou non spécifiées;
- l'inadéquation des procédures, en particulier l'absence de contrôles fondés sur une vérification des comptes et de techniques d'évaluation des risques; et
- l'absence de coopération entre services douaniers et al. services publics, qui va à l'encontre des efforts visant à traiter efficacement l'augmentation des échanges commerciaux.

Certaines dispositions du GATT de 1947 portaient déjà sur des questions relevant de la facilitation du commerce. L'article V traite de la liberté de transit, l'article VIII des redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation, et l'article X de la publication et de l'application des règlements relatifs au commerce. Certains Membres estiment que l'on pourrait faire fond sur ces dispositions pour harmoniser les législations et réglementations, simplifier les formalités, procédures et documents administratifs et commerciaux et normaliser certains aspects des services de transport. L'une des questions à résoudre est de savoir si une contribution de l'OMC à la facilitation du commerce devrait comprendre l'élaboration de nouveaux droits et obligations juridiques ou s'il convient de suivre une autre approche. Pour certains Membres se pose la question préalable de savoir si l'on pourra parvenir à un consensus explicite sur les modalités afin de permettre aux négociations d'aller de l'avant après la cinquième Conférence ministérielle.¹¹²

Les estimations des gains résultant de la facilitation du commerce varient selon le modèle utilisé et l'approche suivie pour quantifier les coûts des pratiques inefficaces. Les estimations sont généralement fondées sur le montant des économies résultant de la facilitation.¹¹³ Ces estimations vont de 4 à 10 pour cent du montant des échanges. Ces résultats doivent être pris avec précaution car ils correspondent en partie à des améliorations techniques dans le domaine des transports. Celles-ci ne sont pas directement liées au Programme de Doha sur la facilitation du commerce, mais il ne fait aucun doute que les questions discutées dans le cadre de l'OMC entraînent aussi des changements qui se traduisent par des gains importants.

d) **Transparence des marchés publics**

En cette époque où les budgets de nombreux gouvernements sont tirés au maximum, obtenir le plus possible pour l'argent dépensé représente souvent un objectif important de la politique suivie en matière de marchés publics. Si cet objectif n'est pas atteint, le bien-être des pauvres, en particulier, se trouve compromis du fait qu'ils tendent à dépendre davantage des services fournis par l'État dans les domaines de la santé et de l'éducation et dans le domaine social. La politique suivie en matière de passation des marchés publics peut donc renforcer l'action d'ensemble d'un pays en ce qui concerne la réduction de la pauvreté et sa stratégie de développement. D'un autre côté, les pouvoirs publics cherchent parfois à utiliser l'influence implicite dans l'octroi de contrats d'achat de biens et de services pour atteindre d'autres objectifs. Dans certains pays, la passation des marchés publics est un instrument de la politique industrielle, certains fournisseurs se voyant octroyer des contrats sur une base préférentielle. Dans d'autres cas, les décisions en matière de passation de marchés publics peuvent être déterminées par des considérations politiques, y compris de sécurité nationale.

Peuvent être en concurrence pour l'obtention de marchés publics aussi bien des entreprises étrangères que nationales, mais des études (voir Arrowsmith et Trybus, 2003, et Evenett et Hoekman, 2002) ont amplement démontré que certaines mesures des pouvoirs publics peuvent réduire la concurrence en provenance des deux sources. Des procédures d'appel d'offres opaques et des pratiques médiocres en matière de conduite des affaires publiques tendent à décourager les offres potentielles d'entreprises nationales et étrangères, ce qui laisse souvent les pouvoirs publics à la merci des offres d'un petit groupe d'entreprises «initiées». Dans ces situations, les coûts des contrats tendent à être plus élevés. La qualité peut être inférieure et les retards et dépassements de crédits peuvent être plus fréquents. Des exigences indues en matière de préqualification peuvent exclure des soumissionnaires. La réforme des méthodes de passation des marchés publics peut être difficile à mettre en œuvre du fait que des groupes d'intérêts peuvent contrarier les tentatives visant à améliorer les procédures et la transparence (Hunja, 2003).

Les accords commerciaux internationaux, y compris l'Accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics, ont contribué à établir la possibilité de contester les marchés publics nationaux sur au moins deux plans. Premièrement, ils ont réduit la discrimination explicite à l'encontre des soumissionnaires étrangers, améliorant ainsi l'accès aux marchés. Par exemple, l'Accord de l'OMC interdit les préférences de prix à l'encontre des

¹¹² Une question connexe est celle de l'applicabilité du terme «modalités» à la facilitation du commerce. Ce terme convient pour les discussions concernant la politique de l'investissement et de la concurrence, mais ne convient pas très bien pour les discussions relatives à la facilitation du commerce, car celles-ci portent essentiellement sur certaines dispositions du GATT de 1947 par opposition à la négociation d'un nouvel ensemble d'obligations contraignantes.

¹¹³ Voir, par exemple, Dee, Geisler et Watts (1997).

soumissionnaires étrangers pour les marchés dont la valeur excède certains seuils spécifiés. Deuxièmement, les accords commerciaux internationaux comportent généralement des dispositions visant à améliorer la transparence des mécanismes de passation des marchés, ce qui augmente le nombre d'offres de toutes origines, nationales et étrangères (pour des détails sur la question, voir Evenett et Hoekman, 2003). La transparence des procédures d'appel d'offres se trouve également accrue par les règles commerciales qui exigent que les signataires prennent des mesures précises – parfois publiques – en matière d'appels d'offres, d'évaluation des soumissions et d'adjudication des contrats. L'Accord de l'OMC sur les marchés publics ne compte que 28 signataires et ne couvre pas toutes les entités de ces signataires susceptibles de passer des marchés publics.¹¹⁴

Les quelques analyses empiriques coûts-avantages portant sur la réforme des marchés publics liés au commerce font apparaître des gains concrets. Dans le cas de l'accession de la République de Corée, en 1994/95, à l'Accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics, Choi (2003) a estimé que les économies réalisées par le gouvernement coréen sur les marchandises provenant de l'étranger sont passées de 18,5 à 23,1 pour cent. Le recours à des appels d'offres limités, dans lesquels le nombre de soumissionnaires potentiels est restreint, a par ailleurs diminué (passant de plus de 27 pour cent à 23,1 pour cent en 1996-1998). De même, Srivastava (2000) estime que si l'Inde signait cet accord de l'OMC, les gains de bien-être seraient de l'ordre de 0,3 à 1,7 pour cent du revenu national.

Dans le cadre du programme de travail de l'OMC, les Membres discutent de la question de savoir s'il convient de renforcer les règles sur la transparence dans la passation des marchés publics. L'accent est mis sur les procédures suivies et non sur les préférences accordées à un groupe de fournisseurs potentiels. En d'autres termes, cette approche ne met pas en cause la passation des marchés publics comme un mécanisme permettant de protéger des fournisseurs particuliers. Les hésitations qu'éprouvent un certain nombre de pays en développement à adopter le programme relatif à la transparence tiennent en partie à leur crainte que leurs possibilités d'utiliser un mécanisme préférentiel de passation des marchés ne s'en trouvent compromises, en particulier à l'égard des fournisseurs étrangers. Cela peut se produire si une transparence accrue encourage davantage d'entreprises étrangères à soumettre des offres pour l'obtention de marchés publics. Il convient cependant de noter que ces mêmes améliorations de la transparence encourageront davantage d'entreprises nationales à soumettre des offres, ce qui peut réduire le nombre de contrats octroyés à des entreprises étrangères. Les effets d'une plus grande transparence sur l'accès aux marchés sont ambigus. Quels qu'ils soient, les bénéficiaires d'une concurrence accrue pour l'obtention des marchés publics sont les contribuables et ceux qui dépendent le plus des biens et services fournis par l'État, à savoir les pauvres. Comme la facilitation du commerce (et l'investissement et la concurrence), le traitement de la transparence dans les marchés publics après la cinquième Conférence ministérielle dépend d'une décision sur les modalités qui doit être prise par consensus explicite.

e) Services

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) énonce un ensemble de règles et de principes multilatéraux régissant le commerce des services.¹¹⁵ L'intangibilité des services, la nécessité d'une interaction directe, dans de nombreux cas, entre fournisseur et consommateur/utilisateur et l'importance d'un contrôle et d'une supervision réglementaires appropriés ont fait que l'élaboration de règles en matière de services est une tâche difficile. L'entrée en vigueur de l'Accord en janvier 1995 a de ce fait constitué une étape décisive dans l'histoire du système multilatéral, comparable à l'institution du GATT en 1948. Cependant, ce n'était là qu'un premier pas. En termes de libéralisation véritable du commerce, très peu de choses ont été accomplies jusqu'ici. Les observateurs tendent à convenir que les engagements pris par les Membres se sont limités pour l'essentiel à confirmer le statu quo. En outre, certains mandats de négociation dans certains domaines d'élaboration de règles sont restés ouverts (réglementation nationale, sauvegardes, marchés publics en matière de services et subventions). Dans le but d'être utile aux négociations en cours sur des engagements spécifiques, l'analyse ci-après se concentre sur les

¹¹⁴ Selon l'étude d'Audet (2002), la valeur des marchés publics susceptibles d'être contestés s'est élevée à 2 100 milliards de dollars en 1998.

¹¹⁵ Voir le recueil d'articles sur la pertinence de l'AGCS pour certains secteurs des services dans OMC (2001c).

obstacles existants au commerce des services. Il convient cependant de faire preuve de prudence. Les obstacles au commerce peuvent résulter non seulement de mesures relevant des dispositions de l'AGCS relatives à l'accès aux marchés et au traitement national, mais aussi de divers facteurs, y compris les prescriptions en matière de licences et de qualifications et les normes techniques appliquées en vue d'objectifs politiques nationaux légitimes. Ces objectifs ne font évidemment pas l'objet de négociations multilatérales.

i) Quantification des obstacles au commerce des services

Comme les transactions prennent des formes diverses, il n'est pas facile de mesurer les obstacles au commerce international des services, et ce pour plusieurs raisons. L'établissement dans un pays ou les activités transfrontières sont des moyens différents de fourniture de services (qui peuvent parfois se substituer l'un à l'autre); d'autre part, les consommateurs peuvent franchir les frontières pour consommer des services fournis à l'étranger. Les fournisseurs sont parfois des entreprises et parfois des particuliers. Certains services ne peuvent être fournis dans des conditions de pleine concurrence. La production et la consommation doivent parfois être simultanées. Les services sont invisibles, n'ont pas de forme physique et sont souvent non homogènes. Un vaste éventail de réglementations gouvernementales s'appliquent au commerce des services. En l'absence de données sur les effets *ad valorem* des restrictions à la concurrence des fournisseurs étrangers, il faut pour estimer les obstacles au commerce des services utiliser diverses techniques. Celles-ci reposent souvent sur un comptage de la fréquence des mesures qui affectent ce commerce (Findlay et Warren, 2000). Des progrès ont également été accomplis pour estimer les effets de ces restrictions sur les prix; on obtient ainsi des éclairages intéressants.

La mesure des obstacles au commerce des services se trouve également compliquée par la diversité des possibilités d'échange, de leur importance et de l'importance relative des différents modes de fourniture.

Comme le commerce international des services est invisible, les principales restrictions prennent la forme de limitations de l'accès aux marchés pour les fournisseurs étrangers et de l'accès aux services étrangers. Une méthode utilisable¹¹⁶ pour identifier les obstacles au commerce des services consiste à les ranger en catégories: restrictions quantitatives, instruments fondés sur les prix, normes, systèmes de licences et de passation des marchés et accès discriminatoire aux réseaux de distribution. Même avec une classification de ce genre, il est très difficile de mesurer les obstacles. Les résultats obtenus sont généralement des mesures relatives plutôt que des mesures absolues. Les mesures relatives permettent d'établir des comparaisons entre pays sans que l'on puisse quantifier l'ampleur des différences caractérisant les obstacles. Ces mesures ne sont pas des équivalents *ad valorem* et n'ont qu'un intérêt économique limité.¹¹⁷

Des études récentes visant à estimer les droits *ad valorem* dans le secteur des services ont été effectuées pour un certain nombre de secteurs; elles font l'objet d'une analyse dans Findlay et Warren (2000). Il convient de noter en particulier les travaux portant sur le secteur bancaire, qui s'efforcent d'évaluer la «marge d'intérêt net» des banques dans différents pays. Warren (2000) et Francois (1999) utilisent une approche quantitative différente de cette approche fondée sur les prix.

Comme on l'a souligné, un élément important compliquant la quantification des obstacles est le rôle joué par la réglementation nationale. L'AGCS reconnaît spécifiquement «le droit des Membres de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations à cet égard afin de répondre à des objectifs de politique nationale et, vu les asymétries existantes pour ce qui est du degré de développement des réglementations relatives aux services dans les différents pays, le besoin particulier qu'ont les pays en développement d'exercer ce droit». Comme la plupart des services font l'objet d'une forme ou d'une autre de réglementation nationale, le défi pour les décideurs est de libéraliser le commerce tout en préservant un certain degré de réglementation nationale permettant aux gouvernements d'atteindre leurs autres objectifs.

¹¹⁶ La présente partie s'inspire de l'enquête effectuée par Stern (2002).

¹¹⁷ On peut citer comme études de ce type Hoekman (1996) et PECC (1995a, b). Le modèle de gravitation utilisé par Francois (1999) s'inscrit également dans cette catégorie.

ii) Schémas sectoriels

La quantification des restrictions au commerce des services porte soit sur leurs effets directs sur les entreprises, soit sur les mesures elles-mêmes. L'indice de caractère restrictif utilisé par Hardin et Holmes (2001), par exemple, et l'approche suivie par Hoekman (1996) portent sur les mesures et non sur leurs effets sur le commerce. Dans la présente partie, ces études présentent un intérêt particulier du fait qu'elles permettent d'identifier les obstacles au commerce des services et, partant, de déterminer les paramètres des négociations sur les services.

La conclusion générale que l'on peut tirer de ces études est que les services fournis aux entreprises, les services de consultants, la distribution, les services en matière d'environnement et dans le domaine récréatif font l'objet de restrictions moindres (Hardin et Holmes, 1997; Hoekman, 2000) que les autres secteurs. À titre d'illustration, on trouvera au tableau IIB.1 un indice du caractère restrictif du commerce des services, calculé sur la base des données concernant les régimes appliqués par certains pays.¹¹⁸ Cet indice est pour l'essentiel une mesure compliquée de fréquence, servant à évaluer le caractère restrictif du régime d'un pays en matière de commerce des services sur la base du nombre et de la sévérité des restrictions imposées.¹¹⁹ La valeur de l'indice est comprise entre zéro et 1, 1 correspondant au caractère restrictif le plus élevé. Elle est calculée séparément pour les fournisseurs de services nationaux et étrangers. Le calcul de l'*indice étranger* vise à mesurer toutes les restrictions qui s'opposent à ce que des entreprises étrangères pénètrent un marché et y opèrent. Il couvre à la fois les restrictions *discriminatoires* et *non discriminatoires*. L'*indice national* représente les restrictions appliquées aux entreprises nationales et ne couvre généralement que les restrictions *non discriminatoires* (pour la plupart des services, les restrictions ne sont pas discriminatoires à l'égard des entreprises étrangères). La *différence* entre l'indice étranger et l'indice national donne une mesure de la discrimination exercée à l'encontre des étrangers.

¹¹⁸ On peut obtenir ces données sur le site Web de la Commission de productivité australienne: www.pc.gov.au. Pour les études utilisant cette méthode, voir les articles figurant dans Findlay et Warren (2000).

¹¹⁹ La méthode utilisée pour le calcul de l'indice classe les restrictions selon deux critères. Le premier a trait au fait qu'une restriction s'applique: à l'établissement, c'est-à-dire à la possibilité pour les fournisseurs de services d'établir une présence physique dans un territoire et de fournir des services grâce à cette présence; ou aux opérations en cours, c'est-à-dire aux opérations d'un fournisseur de services après son entrée sur le marché.

Les restrictions en matière d'établissement comprennent souvent des prescriptions de licence pour les nouvelles entreprises, des restrictions concernant l'investissement direct dans des entreprises existantes et des restrictions au mouvement permanent des personnes. Les restrictions appliquées aux opérations en cours portent souvent sur des entreprises exerçant leur activité principale, sur les prix des services et sur le mouvement temporaire des personnes.

Le deuxième critère consiste à classer les restrictions selon qu'elles sont: non discriminatoires, c'est-à-dire qu'elles s'appliquent également aux fournisseurs de services nationaux et étrangers; ou discriminatoires, c'est-à-dire qu'elles ne s'appliquent qu'aux fournisseurs de services étrangers ou nationaux.

Tableau IIB.1

Indice de restriction du commerce des services, diverses branches de production et divers pays

	Services comptables		Service d'architecture		Services bancaires		Services de distribution		Services d'ingénierie		Services juridiques		Services maritimes	
	Indice national	Indice étranger	Indice national	Indice étranger	Indice national	Indice étranger	Indice national	Indice étranger	Indice national	Indice étranger	Indice national	Indice étranger	Indice national	Indice étranger
Afrique du Sud	0,10	0,44	0,00	0,11	0,00	0,19	0,03	0,07	0,01	0,10	...	...	...	...
Allemagne	0,22	0,39	0,15	0,15	0,00	0,07	0,10	0,24	0,20	0,28	0,19	0,49	0,19	0,39
Argentine	0,11	0,29	0,03	0,16	0,00	0,07	0,09	0,09	0,01	0,15	0,10	...	0,10	0,33
Australie	0,16	0,41	0,03	0,15	0,00	0,12	0,03	0,10	0,04	0,08	0,13	0,42	0,13	0,42
Autriche	0,27	0,57	0,22	0,44	0,00	0,07	0,05	0,19	0,20	0,39	0,33	0,57	0,13	0,35
Belgique	0,28	0,40	0,13	0,29	0,00	0,07	0,18	0,32	0,01	0,02	0,21	0,31	0,15	0,35
Bésil	0,20	0,39	0,07	0,16	0,01	0,51	0,01	0,23	0,04	0,23	...	...	0,23	0,52
Canada	0,22	0,42	0,25	0,33	0,00	0,07	0,05	0,19	0,11	0,16	0,31	0,52	0,09	0,32
Chili	0,10	0,35	0,05	0,14	0,29	0,40	0,06	0,13	0,00	0,24	...	...	0,12	0,50
Colombie	...	...	...	...	0,05	0,23	0,12	0,19	...	...	...	...	0,18	0,47
Corée, Rép. de	0,24	0,48	0,00	0,19	0,19	0,43	0,26	0,33	0,00	0,12	0,11	0,44	0,28	0,58
Danemark	0,20	0,41	0,01	0,02	0,00	0,07	0,09	0,27	0,01	0,04	0,15	0,43	0,08	0,28
Espagne	0,20	0,31	0,18	0,35	0,00	0,07	0,08	0,22	0,17	0,24	0,31	0,45	0,19	0,39
États-Unis	0,20	0,33	0,13	0,23	0,00	0,06	0,00	0,16	0,12	0,19	0,24	0,48	0,17	0,60
Finlande	0,10	0,14	0,01	0,02	0,00	0,07	0,05	0,24	0,01	0,06	0,03	0,14	0,11	0,32
France	0,24	0,31	0,12	0,14	0,00	0,07	0,18	0,33	0,03	0,03	0,22	0,58	0,13	0,33
Grèce	0,18	0,32	0,05	0,29	0,00	0,07	0,05	0,27	0,05	0,20	0,10	0,37	0,13	0,28
Hong Kong, Chine	0,20	0,32	0,09	0,22	0,04	0,09	0,03	0,05	0,08	0,13	0,08	0,27	0,09	0,09
Inde	0,31	0,44	0,02	0,08	0,05	0,60	0,15	0,32	0,00	0,10	0,09	0,40	0,25	0,61
Indonésie	0,00	0,56	0,04	0,30	0,07	0,55	0,09	0,32	0,05	0,24	0,17	0,57	0,21	0,56
Irlande	...	...	...	...	0,00	0,07	0,05	0,19	...	...	...	...	0,15	0,35
Italie	0,13	0,43	0,13	0,30	0,00	0,07	0,14	0,29	0,16	0,17	0,18	0,54	0,18	0,38
Japon	0,28	0,43	0,08	0,19	0,13	0,19	0,20	0,25	0,14	0,18	0,33	0,52	0,15	0,41
Luxembourg	0,12	0,31	0,00	0,08	0,00	0,07	0,05	0,17	0,08	0,11	...	...	0,10	0,25
Malaisie	0,09	0,51	0,04	0,33	0,27	0,65	0,09	0,40	0,08	0,26	0,13	0,54	0,25	0,52
Mexique	0,14	0,36	0,03	0,31	0,00	0,17	0,00	0,11	0,04	0,33	0,22	0,49	0,17	0,48
Nouvelle Zélande	0,21	0,39	0,04	0,34	0,00	0,06	0,00	0,06	0,00	0,19	0,13	0,47	0,10	0,35
Pays-Bas	0,19	0,22	0,00	0,03	0,00	0,07	0,09	0,24	0,09	0,10	0,10	0,25	0,15	0,35
Philippines	0,29	0,63	0,05	0,33	0,14	0,53	0,06	0,37	0,00	0,15	0,10	0,54	0,17	0,64
Portugal	0,26	0,41	0,13	0,39	0,00	0,07	0,05	0,21	0,18	0,33	0,21	0,41	0,08	0,26
Royaume-Uni	0,18	0,19	0,00	0,07	0,00	0,07	0,05	0,19	0,03	0,07	0,18	0,31	0,06	0,24
Singapour	0,18	0,41	0,00	0,08	0,11	0,37	0,03	0,07	0,01	0,11	0,08	0,42	0,10	0,21
Suède	0,18	0,44	0,00	0,17	0,00	0,07	0,07	0,21	0,01	0,17	0,12	0,27	0,17	0,42
Suisse	0,08	0,27	0,04	0,18	0,00	0,08	0,16	0,33	0,05	0,15	0,24	0,50	0,10	0,35
Thaïlande	0,19	0,49	0,00	0,12	0,00	0,39	0,06	0,39	0,04	0,11	0,10	0,44	0,13	0,60
Turquie	0,09	0,41	0,17	0,39	0,05	0,37	0,06	0,13	0,18	0,37	0,26	0,58	0,08	0,49
Uruguay	...	...	...	...	0,14	0,46	0,02	0,06	...	...	...	...	...	...
Venezuela	...	...	...	...	0,00	0,17	0,11	0,26	...	...	...	...	...	...

Source: Australie, Commission de la productivité, <http://www.pc.gov.au/research/memoranda/servicesrestriction/traderestrictivenessindexes.xls>.

Pour ce qui est des différences entre les branches d'activité considérées, le secteur bancaire semble être dans l'ensemble le plus restrictif. La plupart des études, même si l'on tient compte des différences de méthode, parviennent à la conclusion que les services d'infrastructure essentiels, dont les services financiers, les télécommunications et les transports, figurent parmi les secteurs faisant l'objet du plus de restrictions.¹²⁰ Dans certains cas, la comparaison avec les résultats obtenus par la méthode consistant à estimer les effets des restrictions commerciales sur les prix (tableau IIB.2) le confirme. Cela semblerait indiquer que malgré leurs limites, ces méthodes restent utiles pour identifier le caractère restrictif relatif de certains secteurs en matière de commerce des services.

Tableau IIB.2
Effets des restrictions commerciales sur les prix, diverses branches de production et divers pays

	Services bancaires		Services de distribution		Services d'ingénierie		Services de télécommunications	
	Effet interne	Effet externe	Effet interne	Effet externe	Effet interne	Effet externe	Effet interne	Effet externe
Afrique du Sud	0,00	0,15	0,00	0,00	0,01	0,04	0,14	0,21
Allemagne	0,00	0,05	...	...	0,03	0,10	0,00	0,00
Argentine	0,00	0,05	...	...	...	...	0,04	0,04
Australie	0,00	0,09	0,00	0,01	0,02	0,03	0,00	0,00
Autriche	0,00	0,05	...	...	0,07	0,15	0,01	0,01
Belgique	0,00	0,05	0,07	0,05	0,01	0,01	0,01	0,01
Brésil	0,01	0,46	...	...	...	...	0,04	0,06
Canada	0,00	0,05	0,01	0,03	0,03	0,05	0,01	0,03
Chili	0,23	0,34	0,02	0,01	...	...	0,02	0,02
Colombie	0,04	0,18	...	...	...	...	0,11	0,24
Corée, Rép. de	0,15	0,37	...	...	...	...	0,04	0,08
Danemark	0,00	0,05	...	...	0,01	0,01	0,00	0,00
Espagne	0,00	0,05	...	...	0,04	0,09	0,02	0,04
États-Unis	0,00	0,05	0,00	0,02	...	...	0,00	0,00
Finlande	0,00	0,05	...	...	0,01	0,02	0,00	0,00
France	0,00	0,05	0,07	0,05	0,01	0,01	0,00	0,01
Grèce	0,00	0,05	0,00	0,00	...	...	0,03	0,05
Hong Kong, China	0,03	0,07	0,00	0,00	0,02	0,05	0,01	0,01
Inde	0,04	0,55	...	...	...	...	5,61	10,00
Indonésie	0,05	0,49	0,00	0,04	0,03	0,10	0,71	1,38
Irlande	0,00	0,05	0,00	0,03	...	...	0,01	0,03
Italie	0,00	0,05	...	...	...	...	0,01	0,01
Japon	0,10	0,15	0,07	0,02	0,02	0,07	0,00	0,00
Luxembourg	0,00	0,05	...	...	...	...	0,01	0,01
Malasie	0,22	0,61	0,04	0,08	0,05	0,12	0,07	0,16
Mexique	0,00	0,13	...	...	0,02	0,14	0,06	0,14
Nouvelle Zélande	0,00	0,05	0,00	0,01	...	...	0,00	0,00
Pays-Bas	0,00	0,05	0,00	0,03	0,05	0,04	0,00	0,00
Philippines	0,11	0,47	...	...	...	...	0,21	0,73
Portugal	0,00	0,05	...	...	...	...	0,04	0,06
Royaume-Uni	0,00	0,05	0,00	0,03	...	...	0,00	0,00
Singapour	0,08	0,31	0,00	0,00	0,01	0,05	0,02	0,03
Suède	0,00	0,05	...	...	0,01	0,07	0,01	0,01
Suisse	0,00	0,06	0,08	0,05	...	...	0,01	0,01
Thaïlande	0,00	0,33	...	...	...	...	0,30	0,55
Turquie	0,04	0,32	...	...	...	...	0,20	0,34
Uruguay	0,11	0,40	...	...	...	...	0,08	0,12
Venezuela	0,00	0,13	...	...	...	...	0,10	0,15

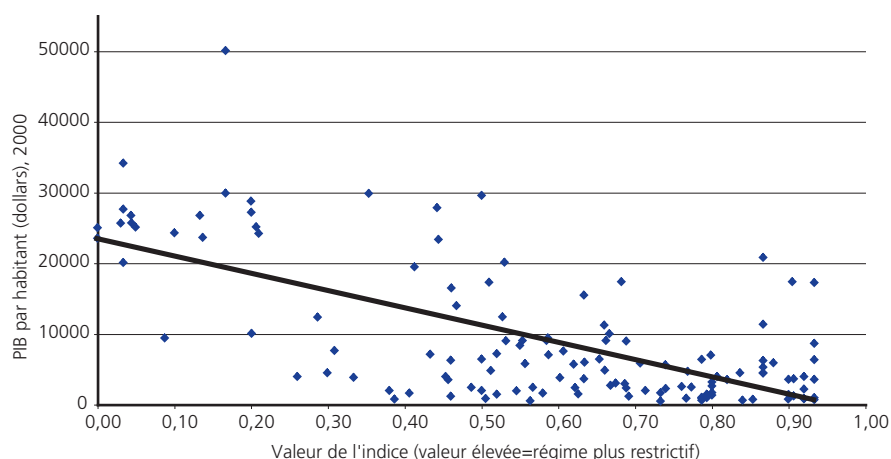
Source: Australie, Commission de la productivité, <http://www.pc.gov.au/research/memoranda/servicesrestriction/traderestrictivenessindexes.xls>.

¹²⁰ Selon Francois (1999), les restrictions sont très sévères pour les services de construction dans diverses régions géographiques. Dans certains cas, les estimations pour ce secteur sont doubles de celles obtenues pour les services fournis aux entreprises et les services financiers.

Un autre résultat commun aux diverses études est que les services du secteur public, tels que la santé et l'éducation, n'ont pas fait l'objet d'une libéralisation poussée. Les réserves à l'égard de la libéralisation de ces secteurs sont bien connues, compte tenu des questions sociales et de répartition sous-jacentes à ces services particuliers (Adlung *et al.*, 2002). En ce qui concerne la libéralisation des services sociaux *et al.* services essentiels (tels que la santé, l'éducation, l'alimentation en eau et le ramassage des ordures) et des services fondés sur des réseaux (tels que les télécommunications et les transports), la crainte est en partie que les monopoles publics ne soient simplement remplacés par des monopoles privés, sans guère d'égards aux préoccupations de prix et au principe d'accès universel. Pour tirer avantage d'un régime réglementaire non discriminatoire et ouvert, une déréglementation favorisant la concurrence peut être une condition préalable (Hodge, 2002), de même que l'obligation de fournir sous une forme ou une autre des services universels.

Malgré la diversité des services, lorsque l'on dispose d'estimations sur le caractère restrictif de leur commerce, on parvient également à la conclusion générale que ces restrictions semblent plus importantes dans les pays ayant un PIB par habitant faible. Le graphique IIB.9 en apporte l'illustration pour les télécommunications grâce à l'indice du caractère restrictif du commerce. Différents facteurs peuvent l'expliquer, y compris la difficulté à créer une concurrence véritable lorsque les marchés sont petits et ne comportent que peu de fournisseurs, mais cela soulève la question de savoir si les pays en développement gagneraient à ouvrir leurs marchés dans certains secteurs.

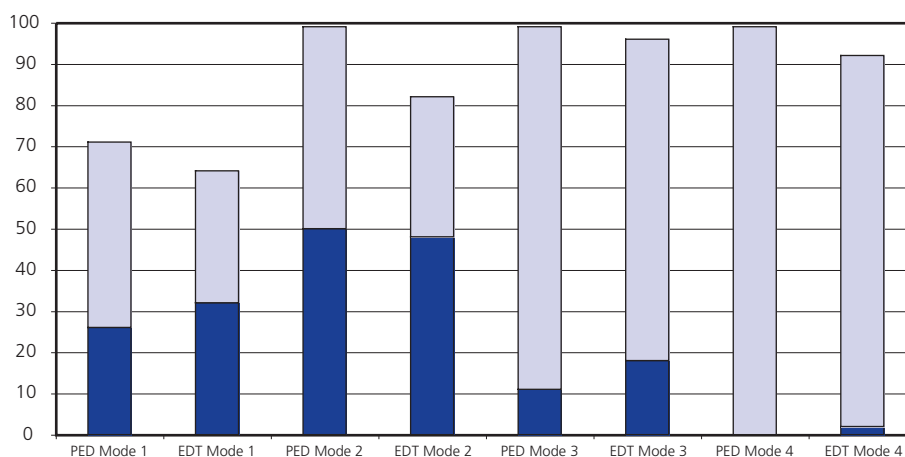
Graphique IIB.9 Indice du caractère restrictif du commerce dans le secteur des télécommunications et PIB par habitant



Source: Commission de la productivité, Australie, www.pc.gov.au/research.

Le dernier point à relever en ce qui concerne les types de protection appliqués dans le secteur des services a trait aux différences caractérisant les divers modes de fourniture. Les données sur les engagements spécifiques pris au titre de l'AGCS semblent indiquer que la consommation à l'étranger et la fourniture transfrontières sont les modes les plus ouverts, tandis que la présence commerciale et le mouvement temporaire de main-d'œuvre sont les plus restrictifs (graphique IIB.10) et cela malgré l'importance du mouvement des personnes physiques (Mode 4) pour les pays en développement (encadré IIB.2). Il convient de se montrer très prudent dans l'emploi de ces données, car elles ne mesurent l'ouverture du marché qu'en fonction des rubriques des listes d'engagements spécifiques de l'OMC, sans évaluer l'importance relative commerciale ou économique de ces engagements, ni si ces engagements reflètent le degré véritable d'ouverture.

Graphique IIB.10
Engagements au titre de l'AGCS, par mode de fourniture des services
(Pourcentage)



La partie supérieure de chaque barre représente les engagements partiels, la partie inférieure les engagements sans limitations
PED = Pays en développement, EDT = Economies en développement ou en transition

Source: OMC.

Encadré IIB.2: Mouvement des personnes physiques (Mode 4)

Le Mode 4 est défini comme la fourniture d'un service grâce à la présence de personnes physiques d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre. L'Annexe sur le mouvement des personnes physiques fournissant des services relevant de l'Accord précise que le mouvement des personnes physiques pour la fourniture d'un service ne couvre pas les personnes physiques qui cherchent à accéder au marché du travail et souligne que les Membres conservent la latitude d'appliquer des mesures concernant la citoyenneté, la résidence ou l'emploi à titre permanent.

À la différence des autres modes de fourniture de services, aucun Membre n'a entièrement libéralisé les services fournis par le Mode 4. La plupart des engagements de libéralisation sont liés au mouvement et à l'emploi du personnel nécessaire pour l'établissement et le maintien d'une présence commerciale (c'est-à-dire cadres, gestionnaires et spécialistes). Les entreprises des pays développés et des pays en développement considèrent les mouvements de Mode 4 comme un complément nécessaire aux engagements concernant les autres modes de fourniture.

Les obstacles au mouvement des personnes physiques comprennent les tests discrétionnaires de nécessité économique, les contingents, les prescriptions avant emploi et la non-reconnaissance des qualifications obtenues dans le pays d'origine.

On ne peut pas estimer avec précision la pertinence des mouvements de Mode 4 par rapport aux autres modes de fourniture prévus dans l'AGCS ou par rapport aux flux migratoires globaux. Il est évident cependant qu'ils sont d'une faible importance relative. En 1996, les migrations de main-d'œuvre dans le monde ont concerné environ 120 millions de personnes, soit 2,3 pour cent de la population mondiale, et les mouvements de Mode 4 ne représentent qu'une faible fraction de ce chiffre. Selon une enquête de Pricewaterhouse Coopers portant sur les mouvements internes aux entreprises en 1997 et 2000, le nombre de ces mouvements aurait pratiquement doublé de 1997 à 2000 (OCDE, 2002c). Les principales raisons en sont la mondialisation de la production et la nécessité de pouvoir transférer du personnel essentiel pour des périodes assez courtes afin de renforcer les opérations de production, de commercialisation, de vente, de service après-vente et de maintenance à l'étranger.

-->

Dans les négociations en cours sur les services, aussi bien les pays développés que les pays en développement ont manifesté un intérêt marqué pour une libéralisation du Mode 4. En général, les pays développés ont mis davantage l'accent sur les mouvements de Mode 3, tandis que les pays en développement se sont intéressés davantage aux mouvements indépendants de l'établissement d'une présence commerciale. Au cours de la dernière décennie, les mouvements de Mode 4 sont devenus plus fréquents en raison des pénuries locales de compétences aussi bien dans les pays développés que les pays en développement et de la prolifération des réseaux mondiaux d'entreprises. On peut remédier aux pénuries locales de compétences par le recrutement de travailleurs migrants, les personnels infirmiers et les spécialistes des technologies de l'information et des télécommunications constituant à cet égard des exemples connus. Cependant, la situation du marché du travail évolue rapidement, comme on l'a vu récemment dans les secteurs de l'informatique et des télécommunications. Par conséquent, l'un des défis majeurs des négociations en cours pourrait être de concilier le caractère permanent des engagements au titre de l'AGCS et l'évolution rapide de la situation du marché du travail et la souplesse qu'exigent les changements techniques et structurels de l'environnement des entreprises. D'autres défis importants ont trait à la transparence des règles d'immigration et à la crainte que les mouvements temporaires de Mode 4 n'aboutissent à une migration permanente de fait.

Ce qui est certain, en tout cas, c'est que les mouvements de personnes physiques ont fait l'objet d'une ouverture limitée par rapport aux autres modes de fourniture de services (Chanda, 2002). Cent Membres de l'OMC ont pris des engagements au titre du Mode 4. Sur 328 inscriptions, 135 ont trait à des mutations internes de cadres, de gestionnaires et de spécialistes (l'une des rubriques étant la catégorie «divers»), tandis que 70 concernent les visiteurs d'affaires. Seulement 17 rubriques portent sur des catégories de travailleurs autres que les travailleurs hautement qualifiés ou les cadres. Pour les pays en développement, il existe une certaine asymétrie dans ce type de protection, car ils ont beaucoup à gagner de la libéralisation des mouvements de main-d'œuvre, tandis qu'en matière de présence commerciale, ce sont les pays développés qui sont les principales sources de capitaux.

iii) Gains tirés de la libéralisation des services

Les services fournis aux entreprises, les services financiers, les télécommunications et les transports sont quatre secteurs importants pour le développement. Les gains potentiels que permet la réduction des obstacles au commerce dans ces secteurs sont examinés dans la présente partie. En raison du manque de données, il existe peu d'études empiriques de bonne qualité sur les avantages de la libéralisation du commerce des services. On trouve cependant un nombre croissant d'ouvrages qui simulent les effets d'une telle libéralisation en utilisant des modèles théoriques mais réalistes, fondés sur des données concernant la protection du même ordre que celles utilisées dans la partie précédente.

Services aux entreprises

Les services aux entreprises font appel des compétences élevées et offrent aux clients des solutions adaptées qui ont pour effet d'accroître leur capacité d'innovation, leur productivité et leur capacité concurrentielle. Parfois, ils leur apportent un élément «manquant» qui débloque leurs possibilités d'exportation. On peut citer cet égard les services géologiques et d'ingénierie nécessaires pour produire et exporter pétrole et minéraux, les services techniques et de commercialisation nécessaires pour pénétrer les marchés de la mode et les services Internet pour exporter des services d'appui de type «back-office» haute intensité de main-d'œuvre.

L'investissement étranger direct (IED) et le mouvement de personnes physiques sont des éléments complémentaires dans ces services, car souvent on ne peut trouver localement le personnel essentiel nécessaire en raison de la pénurie de compétences dans le pays d'accueil, mais aussi parce que dans une certaine mesure les compétences sont spécifiques certaines entreprises du fait qu'elles se spécialisent chacune dans un créneau particulier du marché. Il en résulte que la libéralisation de l'IED (Mode 3) dans ces services n'aura pas tous les effets désirés, si le Mode 4

n'est pas aussi libéralis. On trouve dans Markusen *et al.* (2000) une analyse des effets de la libéralisation de l'IED sur les services fournis aux entreprises des pays en développement.¹²¹ Il en ressort que l'arrivée de sociétés étrangères fournissant des services aux entreprises encourage les activités manufacturières modernes dans le pays d'accueil. Le fait de pouvoir accéder aux services élaborés que fournissent aux entreprises ces sociétés étrangères augmente la compétitivité des fabricants locaux sur leur marché intérieur et parfois également l'exportation. Selon l'étude, même si les sociétés étrangères de services aux entreprises importent de nombreux employés, ceux-ci sont complémentaires des travailleurs qualifiés locaux. La demande en ce qui concerne ces derniers augmente, en particulier dans les entreprises qui adoptent des techniques de fabrication modernes, ce qui entraîne une hausse des salaires de ces travailleurs qualifiés.

Services financiers

Comme on l'a indiqué plus haut, la manière dont un pays utilise ses ressources (par opposition à sa dotation en ressources) constitue de très loin le principal facteur déterminant son niveau de revenu et sa croissance économique. Le secteur financier joue un rôle clé dans la répartition efficace des ressources dans le temps et dans l'espace dans un environnement incertain. Le rôle de ce secteur dans l'économie peut se résumer en cinq fonctions: faciliter les échanges, opérations de couverture, diversifications et mises en commun de risques; allouer les ressources; surveiller les gestionnaires et assurer le contrôle des entreprises; mobiliser l'épargne; et faciliter les échanges de marchandises et de services (Levine, 1997).

Dans un monde où l'information serait parfaite et où le risque n'existerait pas, on n'aurait guère besoin d'intermédiaires financiers. Mais, dans le monde réel, l'information est chère et les risques sont considérables. En outre, il existe un lien direct entre le risque d'un projet et ce qu'il peut rapporter. Les projets d'un bon rendement sont souvent aussi des entreprises à grande échelle nécessitant des périodes de gestation considérables. Dans un tel monde, les meilleurs projets n'ont guère de chance de se réaliser sans services financiers capables de fournir un financement à long terme tout en assurant des liquidités permettant aux épargnants de convertir facilement leurs avoirs en pouvoir d'achat lorsqu'ils le souhaitent. Dans les pays en développement où le secteur financier est étroit et se limite essentiellement à fournir des prêts à court terme, par exemple à des fins de trésorerie, les projets doivent être financés au moyen de bénéfices non distribués et il en résulte probablement la perte d'un certain nombre de possibilités. On a soutenu par ailleurs que le développement du secteur financier a été une condition préalable à la révolution industrielle et qu'il constitue un bon indicateur de la croissance économique ultérieure (Levine 1997).

L'importance du secteur financier pour le développement économique ne fait aucun doute. Mais l'ouverture au commerce des services financiers améliore-t-elle le fonctionnement du secteur des services financiers? Dans l'affirmative, la libéralisation de ce commerce améliorerait les résultats de l'économie dans son ensemble. Dans le secteur bancaire, les faits tendent à apporter à cet égard une réponse positive. Il ressort des études spécifiques et de l'analyse économétrique transversale examinées dans Levine (2001) que la présence de banques étrangères exerce sur les banques locales une pression concurrentielle et se traduit pour elles par une baisse importante de leurs frais généraux. En outre, les banques étrangères introduisent souvent de nouveaux produits et peuvent stimuler des améliorations du système national de supervision et de réglementation. De ce fait, bien que les banques étrangères limitent souvent leurs activités à certains créneaux du marché local, leur simple présence a pour effet d'accroître la concurrence et d'améliorer le fonctionnement des banques locales, les forçant à développer la gamme de leurs services et en accroître la qualité. En outre, l'arrivée de banques étrangères stimule également l'amélioration des systèmes de supervision et du cadre juridique des banques.

Les pays pauvres tendent à avoir des secteurs financiers étroits, caractérisés par une forte concentration de risques, des coûts relativement élevés et une palette de services réduite. Ces faiblesses sont dues à la petite taille de leur marché et au fait qu'il existe des économies d'échelle dans le système financier. Comme dans les autres secteurs examinés ici, l'ouverture au commerce permet aux entreprises de profiter d'économies d'échelle et d'élargir l'éventail de leurs services, pour autant que les marchés local et étranger soient suffisamment intégrés. Sinon, les banques étrangères se heurtent comme les banques locales aux problèmes dus à l'étroitesse du

¹²¹ L'étude est fondée sur un modèle d'IED dans les services aux entreprises et l'hypothèse que les entreprises étrangères doivent importer un intrant spécifique pour commencer leurs opérations. On peut raisonnablement interpréter cet intrant spécifique comme consistant en visites ou l'emploi temporaire de personnel qualifié.

marché. Il ressort en fait d'une étude récente (Claessens et al., 2001) que les banques étrangères ont des frais généraux plus élevés dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu élevé. En outre, elles ont des marges nettes d'intérêt et des frais généraux plus élevés que les banques locales dans des pays à faible revenu (sauf en Afrique). Dans les pays pauvres, les gains résultant de la libéralisation dépendent par conséquent de la mesure dans laquelle la libéralisation élargit le marché financier et de la qualité de la réglementation du secteur financier. Enfin, dans le secteur des services financiers, la libéralisation du commerce peut accroître l'exposition aux risques liés aux chocs externes et à l'instabilité des taux de change. C'est pourquoi, dans les pays en développement ayant des secteurs financiers peu développés, des dispositions prudentielles médiocres et des arrangements non fondés sur le marché (par exemple, un rationnement administratif des crédits et des contrôles sur les taux d'intérêt), il est tout aussi important d'établir un cadre réglementaire adéquat que de favoriser la concurrence de fournisseurs étrangers et sans doute préférable de le faire d'abord.

Télécommunications

L'existence de télécommunications efficaces assure un moyen bon marché de rechercher, de rassembler et d'échanger de l'information, ce qui constitue un ingrédient essentiel de toute activité économique ainsi que du dialogue social. On doit par conséquent s'attendre à ce que l'existence de services de télécommunication et leur qualité aient un effet important à la fois sur le niveau de productivité de l'économie et sur la qualité de la vie. Les télécommunications sont sujettes à des effets de réseau: l'intérêt d'une ligne téléphonique ou d'une connexion Internet pour un particulier ou une entreprise dépend directement du nombre d'autres personnes ou entreprises qui sont également connectées au service. Par conséquent, le nombre de connexions doit atteindre un seuil critique avant que l'on ait un effet appréciable sur la productivité. Selon une étude récente de l'impact des télécommunications sur la croissance économique de 21 pays de l'OCDE au cours de la période 1970-1990, il existe un lien direct important entre l'investissement consacré à l'infrastructure des télécommunications et la croissance économique. En outre, l'impact est plus grand dans les pays offrant un service universel.¹²² C'est pourquoi, l'investissement dans les télécommunications a tendance à avoir un effet plus marqué sur la croissance des pays assez développés, encore qu'il ait un effet direct sur la croissance de l'ensemble de l'échantillon (Röller et Waverman, 2001).

Étant donné que dans les pays de l'OCDE l'investissement dans les télécommunications a eu au cours de la période 1970-1990 un effet direct (mais non linéaire) sur la croissance et un effet plus important que tout autre investissement dans le domaine des équipements, il se pose la question de savoir si la libéralisation du commerce peut affecter le taux de pénétration des télécommunications. Au cours des années 90, la plupart des pays de l'OCDE et de nombreux pays en développement ont libéralisé leur secteur des télécommunications. Warren (2000) a évalué l'effet de cette libéralisation sur le taux de pénétration des télécommunications d'après le nombre de lignes mobiles et de lignes fixes par centaine d'habitants. Cette estimation tient compte d'autres variables, en particulier du niveau de revenu et de la densité démographique. Il ressort de l'étude que l'ouverture à de nouveaux arrivants (nationaux ou étrangers) du marché national en ce qui concerne les lignes fixes n'a que peu d'effet sur le taux de pénétration dans les pays disposant déjà d'un service universel, mais entraîne néanmoins une amélioration de la qualité du service (Trewin, 2000). Dans les pays en développement, par contre, sous l'effet direct de la libéralisation, le taux de pénétration a augmenté au point de doubler en Chine. On obtient des résultats analogues pour les réseaux mobiles, mais avec des gains encore plus importants.

Si l'on utilise la méthode de Warren pour estimer l'effet de la libéralisation du commerce sur les taux de pénétration de la téléphonie mobile, on constate que les pays les moins avancés sont beaucoup plus susceptibles d'avoir un réseau de téléphonie mobile, s'ils autorisent l'entrée d'entreprises étrangères que si leur marché est réservé aux entreprises locales, à savoir généralement l'exploitant du système de téléphonie fixe en place. En outre, lorsque le PIB par habitant est inférieur à 3 500 dollars, l'écart entre les taux de pénétration, selon que le marché est fermé ou ouvert, est supérieur à 100 pour cent, cet écart tombant à environ 12 pour cent pour un niveau de revenu de 25 000 dollars.¹²³ Comme l'indiquent ces estimations, l'ouverture augmente la fourniture de services et ceci davantage dans les pays en développement et les pays les moins avancés. Cette fourniture accrue de services améliore à son tour l'efficacité de l'économie dans son ensemble, mais il faut se souvenir ici que l'effet est plus important dans les pays riches.

¹²² Le service universel est défini comme un nombre de lignes fixes supérieur à 40 pour 100 habitants.

¹²³ Les niveaux de revenu pour 2000 (ou l'année la plus récente pour laquelle on dispose de données) sont exprimés en dollars de 1995.

Transports et autres services d'infrastructure

Jusqu'à une date récente, on n'a généralement pas tenu compte du coût des transports dans les analyses des politiques commerciales. Cependant, à mesure que l'on élimine les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce, les coûts de transport deviennent le dernier obstacle au commerce et on leur consacre davantage d'attention. Il est évident que ces coûts sont fonction de la distance, du poids et de la valeur de la cargaison et de la fréquence des escales dans les ports, autant de facteurs qui sont plus ou moins déterminés par la géographie et les caractéristiques des marchandises expédiées. Cependant, un doublement de la distance maritime n'entraîne qu'une augmentation de 20 pour cent du coût du transport. Cela indique qu'il existe des coûts fixes considérables liés à l'infrastructure, à la manutention portuaire, au dédouanement, etc., qui sont au moins aussi importants que la distance physique entre partenaires commerciaux (potentiels) (Clark et al., 2001). Selon cette étude, le fait pour un port de figurer dans le quartile des ports les moins efficaces au lieu du quartile des plus efficaces équivaut à un éloignement supplémentaire de 60 pour cent par rapport au grand marché le plus proche. Il est probable qu'une meilleure réglementation et une concurrence accrue dans le pays et de la part des fournisseurs de services étrangers amélioreraient l'efficacité des ports et, ce faisant, réduiraient les coûts de transport (Venables, 2001).

Pour ce qui est de l'effet des coûts de transport sur le volume des exportations, Radelet et Sachs (1998) ont estimé l'influence de ces coûts sur la croissance des exportations de 43 pays en développement en prenant comme indicateur le rapport c.a.f./f.a.b.¹²⁴ Selon cette étude, une augmentation de 5 pour cent du rapport c.a.f./f.a.b. réduit le taux de croissance annuel à long terme des exportations d'articles manufacturés non primaires d'un montant équivalant à 0,2 pour cent du PIB.¹²⁵ Il est donc évident que des coûts de transport élevés entravent les exportations et par voie de conséquence la croissance due aux exportations. En outre, si l'exportateur subit les prix des marchés internationaux, des coûts de transport élevés réduisent les recettes nettes à l'exportation et les salaires du pays exportateur. Il faut cependant noter que les facteurs d'augmentation des coûts de transport ne peuvent tous se réduire par le simple jeu de la concurrence. Les petits pays éloignés n'ont guère de contrôle sur le comportement des compagnies de transport étrangères et les problèmes sont parfois dus en premier lieu à l'insuffisance des investissements dans les infrastructures de base.

En résumé, les services financiers, les télécommunications, les services fournis aux entreprises et les autres services d'infrastructure constituent le liant qui maintient l'économie tandis que la fourniture de services efficaces à bas prix améliore le fonctionnement et la productivité de l'ensemble de l'économie. La perception très répandue que les technologies de l'information et des télécommunications sont des technologies d'usage général qui améliorent la productivité et le progrès technique de l'ensemble de l'économie est à l'origine de l'Accord sur les technologies de l'information. On peut invoquer des arguments analogues pour une libéralisation bien pensée des services d'infrastructure de base.

f) Conséquences pour le Programme de Doha pour le développement

Les questions d'accès aux marchés revêtent une importance capitale pour de nombreux Membres de l'OMC. Les débouchés, parallèlement à la qualité des règles commerciales, définissent les conditions de l'engagement des pays dans le système commercial. Pour les pays en développement, il est essentiel d'agir sur les niveaux résiduels de protection tarifaire et non tarifaire des marchés des pays développés, lesquels sont relativement ouverts aux importations. Cette protection résiduelle concerne essentiellement des produits présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement, tels que les produits agricoles et les produits industriels exigeant une forte densité de main-d'œuvre. Cependant, compte tenu de l'importance croissante du commerce Sud-Sud (voir plus haut, partie IB.1), les pays en développement ont également intérêt à traiter la question des droits de douane élevés sur leurs propres marchés. Ces arguments s'ajoutent aux thèses habituelles et largement acceptées concernant les avantages que tirent les pays de leurs propres efforts de libéralisation.

¹²⁴ La valeur c.a.f. (coût, assurance, fret) représente le coût d'un article importé au point d'entrée dans le pays importateur et comprend les coûts d'assurance, de manutention et de fret, tandis que la valeur f.a.b. (franco à bord) représente le coût d'un article importé au point d'expédition par l'exportateur.

¹²⁵ Ces chiffres se vérifient pour les trajets maritimes jusqu'au grand marché mondial le plus proche, les pays enclavés et le niveau de PIB initial.

Les négociations au sein de l'OMC portent surtout sur les taux de droits consolidés, ce qui soulève la question de savoir dans quelle mesure le cycle actuel de négociations améliorera suffisamment l'accès aux marchés, si elles ne portent pas sur les taux appliqués. Un résultat axé sur le développement voudrait qu'il étende les consolidations en ce qui concerne les produits industriels et réduise l'écart entre taux consolidés et taux appliqués. Ce dernier objectif pourrait être atteint par diverses modalités correspondant au niveau d'ambition et aux lignes directrices énoncées dans la Déclaration ministérielle de Doha (encadré IIB.3).

Les questions d'accès aux marchés se caractérisent par un certain nombre d'asymétries. Pour ce qui est des droits de douane, les pays en développement peuvent largement améliorer l'accès à leurs marchés (cela s'ajoutant à ce qui a été mentionné à propos de la protection tarifaire résiduelle des pays développés). Pour ce qui est des mesures non tarifaires, telles que le soutien interne et les subventions à l'exportation, ce sont les mesures que prendront les pays développés qui seront particulièrement avantageuses autant pour eux-mêmes que pour les pays en développement qui sont leurs partenaires commerciaux.

S'agissant des autres aspects de l'accès aux marchés, notamment la facilitation du commerce, il n'y a pas d'asymétrie comparable permettant des arrangements mutuellement avantageux impliquant l'échange de concessions tarifaires et non tarifaires. Les gains proviendront d'une coopération mutuelle favorisant la transparence et l'efficacité, sous réserve de veiller à ce que les pays en développement aient une capacité de mise en œuvre suffisante.

En ce qui concerne les services, il existe encore de vastes possibilités de libéralisation, tant de manière autonome que pour tirer profit des engagements contraignants découlant de l'AGCS (Gamberale et Mattoo, 2002). La méthode des listes positives de l'AGCS permet aux Membres de s'acheminer progressivement vers une ouverture des marchés, à des rythmes différents selon les secteurs et les modes de fourniture. On a souligné l'importance, sur le plan du développement, de services d'infrastructure efficaces, généralement disponibles et à prix corrects, comme les services de transport et de télécommunication et les services financiers. On a aussi mentionné la nécessité de réformes concomitantes des réglementations au niveau national et, dans certains cas, de réformes qui précèdent la libéralisation.

Encadré IIB.3: Modalités des négociations tarifaires

On a utilisé dans le passé diverses méthodes pour négocier les réductions de droits consolidés, la première étant celle de la demande et de l'offre. Cette technique, qui repose sur une approche par produit, s'est révélée compliquée et a donné des résultats qui n'étaient pas particulièrement ambitieux. On s'est écarté deux fois de manière importante de cette approche au cours du Kennedy Round: les pays industrialisés y ont adopté une technique de réduction tarifaire linéaire et les pays en développement se sont vu accorder la possibilité «d'une réciprocité qui ne soit pas totale» (Hoda, 2001).

Lors du Tokyo Round, on a fait explicitement référence à des «formules appropriées». Un certain nombre de propositions ont été formulées en réponse à ce mandat, y compris certaines dont l'effet, contrairement à la réduction linéaire, était des réductions plus élevées pour les taux tarifaires élevés.¹ C'est la proposition de la Suisse qui a finalement été adoptée; elle spécifiait que les nouveaux taux tarifaires devraient être calculés selon la formule:

$$t_1 = \frac{\alpha \times t_0}{\alpha + t_0}$$

dans laquelle α était le coefficient dont conviendraient les participants au cours des négociations, t_0 le taux de droit initial et t_1 le taux de droit final.

Pour l'application de cette formule, certains pays ont utilisé un coefficient de 14, et d'autres un coefficient de 16. Il convient de souligner que la formule n'a pas été universellement appliquée par tous les pays et que ceux qui l'ont fait l'ont appliquée avec des exceptions.

Les mandats pour les négociations du Cycle d'Uruguay et le Programme de Doha pour le développement ne mentionnaient pas spécifiquement l'utilisation de formules comme modalité principale. Cependant, au cours des deux négociations, les propositions de modalités fondées sur des formules ont occupé le devant de la scène. Dans les négociations de Doha en cours, certains Membres ont proposé d'appliquer la formule suisse mentionnée plus haut assortie d'un coefficient de 25. Dans les négociations relatives à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, les États-Unis ont proposé d'appliquer la formule suisse avec un coefficient de 8 pour certaines phases de leur plan de réduction tarifaire. Des variantes de la formule suisse tenant compte de la diversité des caractéristiques des Membres ont également été proposées.²

Le projet de proposition du Président pour les négociations de Doha sur les produits agricoles s'appuyait sur l'approche utilisée au cours du Cycle d'Uruguay, à savoir prendre comme objectif un taux de réduction fondé sur la moyenne arithmétique des taux tarifaires hors contingent, avec une réduction minimum par ligne tarifaire.³ Ces réductions s'appliqueraient à trois bandes tarifaires différentes avec une réduction moyenne plus élevée pour la tranche supérieure. Une approche similaire a été proposée pour les pays en développement, mais avec des seuils plus élevés pour les droits devant être réduits et des réductions proportionnellement plus faibles.

Dans le cadre des négociations de Doha sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, le Président a proposé de tenir compte d'un certain nombre d'éléments pour la réduction des droits de douane.⁴ L'élément central de cette proposition est la formule ci-après, qui s'appliquerait⁵ ligne par ligne:

$$t_1 = \frac{B \times t_a \times t_0}{B \times t_a + t_0}$$

dans laquelle

t_1 représente le taux de droit final, qui devra être consolidé sur une base ad valorem

t_0 représente le taux de base pour les négociations

t_a représente la moyenne des taux de base

B est un coefficient unique que devront déterminer les participants.

-->

Le coefficient t_a introduit dans la formule une réciprocité qui n'est pas totale. Un coefficient plus élevé implique une réduction plus faible; or, les pays en développement en général ont en moyenne des droits plus élevés (graphique IIB.5).

Le Président a proposé en outre que les Membres envisagent d'éliminer les droits de douane dans certains secteurs présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement. Comme pour les produits agricoles, sa proposition concernant l'accès aux marchés pour les produits non agricoles tient compte du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement.

Source: OMC.

- ¹ Pour de plus amples détails sur les caractéristiques générales des formules qui ont été utilisées pour les négociations réciproques, voir le document TN/MA/S3/R1 de l'OMC et Panagriya (2002).
- ² On trouvera les diverses formules proposées dans le Groupe de négociation sur l'accès aux marchés dans le document TN/MA/S3/Rev.2 de l'OMC.
- ³ Pour la proposition complète ainsi qu'une approche possible en ce qui concerne la négociation sur les questions de soutien interne et de concurrence à l'exportation discutées dans la partie consacrée aux mesures non tarifaires, voir le document TN/AG/W/1/Rev.1 de l'OMC.
- ⁴ Pour la proposition complète, voir le document TN/MA/W/35 de l'OMC.
- ⁵ Un certain nombre de critères techniques doivent être réunis avant que la formule puisse être appliquée, notamment la définition des taux de base et la conversion des droits ad valorem en droits non ad valorem. On trouvera ces renseignements dans le document TN/MA/W/35 de l'OMC.

3. FACILITATION DE L'OUVERTURE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT

Comme on l'a vu dans la section IIA, le commerce n'est pas une fin en soi ni, par conséquent, son expansion sans limite. Mais rares sont ceux qui contestent que le commerce peut contribuer puissamment au développement et constitue un élément essentiel qui accompagne la croissance. La spécialisation par le commerce permet une répartition plus efficace des ressources et peut entraîner une plus grande efficacité grâce à la concurrence. Et, au-delà de ces gains statiques, le commerce peut engendrer des transferts de technologie, approfondir et diversifier les structures de production et contribuer à la modernisation de l'économie. Ces aspects sont suffisamment connus pour qu'il ne soit pas nécessaire de s'y étendre ici.

Il est également bien compris que les pays en développement se heurtent souvent à des contraintes qui les empêchent de bénéficier de la libéralisation du commerce aussi rapidement que les pays à revenu plus élevé. L'importance d'un enchaînement approprié des mesures et de la libéralisation des échanges qui doit les accompagner dans un environnement macro-économique sain et avec une base réglementaire adéquate est aujourd'hui mieux comprise. Les pays en développement peuvent éprouver des difficultés à supporter des ajustements, lorsque les pouvoirs publics et les particuliers n'ont pas les ressources nécessaires pour financer les transferts de main-d'œuvre dans d'autres métiers et que leurs marchés des capitaux et du travail fonctionnent mal et entravent les transferts nécessaires de ressources. Dans certaines situations, la libéralisation du commerce peut avoir un effet particulièrement négatif sur les groupes vulnérables de l'économie. En outre, les pays à revenu bas, dont les institutions sont faibles, peuvent éprouver des difficultés à tirer pleinement profit des possibilités qu'offre la libéralisation du commerce. Ils éprouveront également des difficultés à mettre en œuvre certaines règles de l'OMC, ce qui soulève la question de l'équilibre à établir entre les coûts de mise en œuvre et les avantages de certains accords pour l'économie.

a) Traitement spécial et différencié

Comme on l'a vu à la section IIA, tout semble indiquer que les pays qui ont cherché à s'intégrer dans l'économie internationale et œuvré activement pour surmonter ces contraintes ont obtenu de meilleurs résultats que ceux qui ont eu tendance à s'isoler pour se protéger. Dans la mesure où les pays en développement sont confrontés à des contraintes différentes de celles des pays industrialisés, un traitement spécial et différencié (TSD) se

justifie dans le système commercial multilatéral. Il s'agit de toute évidence d'une question d'équilibre et d'accent et c'est ce qui rend l'identification de dispositions appropriées en matière de TSD essentielle pour les pays en développement lorsqu'ils définissent leurs intérêts nationaux par rapport à l'OMC et au Programme de Doha. Le TSD, cependant, n'est guère une panacée, si on l'interprète comme un effort visant réduire au minimum les engagements des pays en développement. L'idée qu'un engagement moindre dans le cadre de l'OMC signifie davantage de développement peut paraître ridicule ainsi exprimée, mais certains critiques de l'OMC semblent travailler implicitement sur la base d'une telle hypothèse. Les dispositions relatives au TSD doivent être axées sur les questions de définition des grandes orientations et de choix du moment et sur l'alignement des engagements contractuels au sein de l'OMC sur les besoins et priorités de développement. Tout comme les efforts visant à n'accepter que le minimum d'engagements, l'imposition dans le cadre de l'OMC d'engagements déconnectés de tout intérêt économique national clairement exprimé ne contribuera guère au développement.

i) Historique des dispositions spéciales en faveur des pays en développement dans le système commercial multilatéral

Une bonne compréhension de l'évolution des dispositions du système commercial multilatéral spécifiquement conçues pour les pays en développement permet aujourd'hui d'avoir une perspective utile du TSD dans le cadre du Programme de Doha. Dans ce bref aperçu de la façon dont la question du TSD a évolué dans le système du GATT/de l'OMC, on peut distinguer quatre phases. La première va de la création du GATT (1948) au début du Tokyo Round (1973). La deuxième phase est constituée par le Tokyo Round lui-même (1973-1979). La troisième phase va du Tokyo Round à la fin du Cycle d'Uruguay, c'est-à-dire de 1979 à 1995. La quatrième phase s'étend de la fin du Cycle d'Uruguay à ce jour. On a distingué ces différentes phases parce qu'elles couvrent chacune d'importants événements et tendances concernant la participation des pays en développement au système commercial multilatéral.

La *première phase*, qui va jusqu'au début du Tokyo Round (1973), a été dominée par les questions d'accès aux marchés, en particulier les conditions d'accès aux marchés des pays développés pour les exportations des pays en développement. En 1957, la douzième session ministérielle des Parties Contractantes du GATT a été une étape historique de cette période. Le protectionnisme agricole, les fluctuations des prix des produits de base et le fait que les recettes d'exportation des pays en développement ne progressaient pas au même rythme que leur demande d'importations y ont été identifiés comme des caractéristiques indésirables de l'environnement commercial international. Un Groupe d'experts, présidé par le professeur Gottfried Haberler, fut établi pour examiner les tendances du commerce international à cet égard. Le Rapport Haberler, présenté en 1958, a confirmé que les recettes d'exportation des pays en développement étaient insuffisantes pour satisfaire leurs besoins de développement; il était axé essentiellement sur le fait que les obstacles au commerce imposés par les pays développés constituaient une part importante du problème, mais se montrait également critique à l'égard de certains obstacles imposés par les pays en développement. En réaction au rapport, les Parties Contractantes du GATT ont établi trois comités chargés d'élaborer un Programme d'action coordonné orienté vers l'expansion du commerce international. Le Comité III s'est penché sur les obstacles aux exportations maintenus par les pays développés. En 1963, il est parvenu à élaborer un Plan d'action en huit points, qui appelait notamment au gel de tous les obstacles au commerce imposés par les pays développés en ce qui concerne les produits présentant un intérêt pour les pays en développement et l'élimination de tous les droits de douane sur les produits tropicaux et autres produits primaires. Le Programme d'action est devenu partie intégrante du Kennedy Round (1964-1967), mais n'a jamais fait l'objet d'une mise en œuvre poussée. On ne peut qu'éprouver une impression de déjà vu entre ce qui s'est passé il y a une quarantaine d'années et le débat d'aujourd'hui.

Sur le plan institutionnel, l'évolution de la pensée en matière de développement, suscitée par la thèse Prebisch-Singer, a été consacrée par la création, en 1964, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).¹²⁶ La naissance de la CNUCED, le nombre croissant d'États nouvellement indépendants après la décolonisation de l'Afrique, de l'Asie et des Caraïbes, la guerre froide et le succès avec lequel les pays en développement avaient pu placer au centre des débats du GATT les questions les concernant sont autant de facteurs qui ont contribué, en 1965, à la décision d'établir la Partie IV du GATT.¹²⁷ Celle-ci consistait en trois articles sur le commerce et le développement.¹²⁸ Conçue pour promouvoir le développement et les intérêts des pays en développement dans le système commercial, elle n'a jamais été qu'un ensemble d'engagements de type «effort maximal» sans force juridique, fait qui a contribué au mécontentement de nombreux pays en développement jusqu'à ce jour. Un élément particulièrement important de la Partie IV a cependant été l'affirmation, à l'article XXXVI:8, du principe de non-réciprocité. La non-réciprocité signifiait que l'on n'attendait pas des pays en développement qu'ils prennent dans le cadre des négociations commerciales des engagements non compatibles avec leurs besoins individuels en matière de développement, de finances et de commerce. Elle n'a jamais été définie de manière plus précise et, tout comme la notion étroitement liée de TSD adoptée plus tard, la définition de la réciprocité ou de son contraire n'a jamais été précisée d'une manière qui aurait permis d'éviter certains des débats qui continuent à dominer les discussions concernant la participation des pays en développement au système commercial.

Au moment où commençait la *deuxième phase* de cette évolution (Tokyo Round, 1973-1979), le pendule – en ce qui concerne le débat sur les politiques commerciales – avait commencé à s'éloigner des questions de remplacement des importations pour favoriser le développement des exportations. On commençait à mieux comprendre les limites inhérentes et les effets de distorsion sur le commerce d'un recours excessif au remplacement des importations. Le glissement vers une attitude plus neutre en matière d'incitations commerciales impliquait une plus grande ouverture à la concurrence des importations ainsi que l'élimination des préventions à l'égard des exportations. D'un point de vue institutionnel, la Partie IV du GATT présageait déjà ce deuxième aspect du débat relatif au commerce et au développement au sein du GATT, qui devait s'axer de plus en plus sur les politiques commerciales des pays en développement ainsi que sur l'accès aux marchés pour leurs exportations. C'est cette tendance, jointe à l'accent mis sur les mesures commerciales non tarifaires dans le Tokyo Round, qui distingue la deuxième phase de la première.

La participation des pays en développement aux négociations du Tokyo Round a visé en grande partie à éviter que les nouveaux accords (les «Codes» du Tokyo Round) sur les mesures non tarifaires leur imposent des limitations ou des charges administratives ou financières indues. Cet objectif ainsi que leur insistance constante sur l'importance de la non-réciprocité dans les négociations sur l'accès aux marchés ont abouti à trois résultats principaux pour les pays en développement. Premièrement, ils ont accepté des engagements limités en matière d'accès aux marchés et relativement peu de consolidations tarifaires. Deuxièmement, l'«approche des codes» a été adoptée pour les nouveaux accords sur les mesures non tarifaires, ce qui signifiait qu'ils ne s'appliquaient qu'à leurs signataires. De nombreux pays en développement se sont abstenus de signer les divers codes, qui couvraient les obstacles techniques au commerce, l'évaluation en douane, les licences d'importation, les subventions et les mesures compensatoires, les mesures antidumping et les marchés publics.

Troisièmement, un nouveau cadre a été établi pour définir et codifier les droits et obligations juridiques essentiels des pays en développement au titre du GATT. La Décision de 1979 sur le traitement différentiel et plus favorable, la réciprocité et la participation accrue des pays en développement, connue aussi sous le nom de Clause d'habilitation, a établi une couverture juridique permanente pour le Système généralisé de préférences, pour

¹²⁶ Les pays en développement insistaient beaucoup au sein du GATT pour obtenir une amélioration de l'accès aux marchés pour leurs exportations de produits primaires à un moment où le «pessimisme en matière d'exportation» et la crainte d'une détérioration des termes de l'échange des pays en développement du fait de leur dépendance à l'égard des exportations de produits primaires (la thèse Prebisch-Singer) dominaient le débat sur le développement. Ce dernier constat justifiait en partie l'argument que les pays en développement devaient diversifier leurs activités et se lancer dans la production manufacturière grâce à des mesures de remplacement des importations.

¹²⁷ À l'époque, les pays en développement commençaient à exercer leur prépondérance numérique. En 1960, 21 membres du GATT étaient des pays développés et 16 des pays en développement. En 1970, les chiffres étaient de 25 pays développés et 52 pays en développement.

¹²⁸ L'article XXXVI (Principes et objectifs), l'article XXXVII (Engagements), et l'article XXXVIII (Action collective).

les dispositions relatives au TSD des accords du GATT, pour certains aspects des accords préférentiels régionaux ou mondiaux entre pays en développement et pour le traitement spécial des pays les moins avancés. La Clause d'habilitation a par ailleurs reformulé le principe de non-réciprocité, énoncé pour la première fois dans la Partie IV, et affirmé en outre que les pays en développement comptaient que leur capacité à faire des contributions ou négocier des engagements s'améliorerait avec le développement progressif de leur économie et l'amélioration de leur situation commerciale. Ceci a été à l'origine de la notion de « gradation ».

Certains observateurs ont loué la flexibilité que les résultats du Tokyo Round permettaient aux pays en développement, estimant qu'elle contribuait à satisfaire leurs besoins de développement. D'autres ont estimé que le degré de non-engagement qu'impliquaient ces arrangements signifiait que les pays en développement ne tireraient guère avantage du système. Cet argument reposait sur deux constats, à savoir que le GATT n'apportait pas de soutien aux pays en développement pour la formulation de politiques commerciales meilleures et que, du fait qu'ils offraient si peu dans les négociations, ces pays recevaient peu en échange de leurs partenaires commerciaux. Le problème que soulevaient ces deux positions, qui ont eu tendance à influencer une bonne partie des débats au cours des années qui ont suivi le Tokyo Round, est qu'elles simplifiaient trop la réalité en n'établissant pas de distinction adéquate entre les douzaines de pays en développement appartenant au système, qui connaissaient des situations très différentes et avaient des besoins très différents. Cette tendance a persisté jusqu'à ce jour et elle est à la base de certaines des difficultés que rencontre actuellement l'OMC en matière de TSD.

La *troisième phase* de l'évolution des pays en développement dans le cadre du système commercial a vu un changement d'orientation des débats sur le TSD. À la fin de cette période, en 1995, lorsque s'est achevé le Cycle d'Uruguay, les pays en développement avaient assumé dans le cadre du système un niveau d'engagements beaucoup plus élevé que jamais auparavant. Un certain nombre de facteurs l'expliquent. Premièrement, certains pays en développement avaient connu une croissance rapide et réussi à diversifier leur économie, en particulier en Asie et, dans une certaine mesure, en Amérique latine. Ils se trouvaient ainsi mieux équipés pour participer au système commercial et la nature de leurs intérêts dans les négociations internationales se trouvait changée. Deuxièmement, la décennie des années 80 s'était ouverte avec un réalignement important de la pensée économique dans certains grands pays, en particulier les États-Unis. Cette approche, bien qu'elle n'ait pas été poursuivie de manière cohérente par les grandes nations commerçantes dans le domaine de la politique commerciale, a néanmoins milité contre l'intervention des pouvoirs publics et mis l'accent sur le rôle des marchés, y compris pour le développement.

Un troisième élément a été le sentiment que le système commercial lui-même avait besoin d'être amélioré. Le système tentait de faire face au défi que représentaient les dispositions de protection d'urgence en ayant davantage recours à des arrangements d'autolimitation des exportations. Le régionalisme prenait une importance croissante sur la scène commerciale et les gouvernements étaient préoccupés par les conséquences de cette évolution sur le plan multilatéral. Certains ont estimé qu'il était temps que le GATT s'occupe de l'agriculture, ce qu'il n'avait pas fait pendant les 40 années de son existence. Les sentiments étaient similaires en ce qui concerne les textiles et les vêtements. En outre, les gouvernements de certains pays en développement souhaitaient que le système commercial couvre de nouveaux domaines, en particulier l'investissement, le commerce des services et les droits de propriété intellectuelle. Enfin, l'idée que les pays en développement devaient assumer un niveau plus élevé d'obligations dans le cadre du système gagnait du terrain.

L'engagement unique du Cycle d'Uruguay signifiait que tous les Membres de l'OMC devaient accepter tous les accords¹²⁹, ce qui le distinguait nettement de l'approche des codes du Tokyo Round. À lui seul, ce fait impliquait une gamme importante d'engagements nouveaux pour les pays en développement au sein du système. Nombre d'entre eux ont sensiblement accru leurs consolidations tarifaires, en particulier dans l'agriculture. En outre, les nouveaux accords sur les services et la propriété intellectuelle s'appliquaient à tous en vertu de l'engagement unique.

¹²⁹ Les seules exceptions étant les accords plurilatéraux sur les marchés publics, le commerce des aéronefs civils, le secteur laitier et la viande bovine.

La *quatrième phase* a commencé par un défi sérieux pour les pays en développement lorsqu'ils se sont préparés à assimiler les nouvelles obligations résultant pour eux du Cycle d'Uruguay sur les plans législatif et administratif, même si, dans de nombreux cas, ils se sont vu accorder des périodes de transition pour assumer ces nouvelles obligations. Par ailleurs, chez les pays en développement, cette phase a commencé avec le sentiment répandu qu'on ne leur avait pas donné suffisamment la possibilité de participer aux étapes ultimes du Cycle d'Uruguay et qu'ils avaient été placés devant un fait accompli, dû en particulier à l'engagement unique. À ce sentiment d'exclusion s'ajoutait la conviction que les obligations assumées dans le cadre du Cycle d'Uruguay n'étaient pas toutes compatibles avec leurs intérêts économiques et leurs priorités de développement.

Au cours des dernières années, des discussions ont eu lieu dans différents contextes sur la façon d'améliorer les méthodes internes de travail de l'OMC afin d'assurer que toutes les parties souhaitant participer à des négociations et à la prise de décisions soient en mesure de le faire. Cette question est très importante et continuera à faire l'objet de discussions, mais elle ne fait pas explicitement partie du Programme de Doha. Sur le plan politique, cependant, le débat sur la «mise en œuvre» a été rapidement engagé et est devenu un élément majeur des discussions à Seattle, à Doha et au-delà. Deux éléments distincts alimentent ces discussions. L'un a trait à la difficulté que rencontrent certains pays en développement lorsqu'ils cherchent à mettre en œuvre leurs obligations, compte tenu du coût, des charges administratives et des besoins en ressources humaines que cela implique. Des efforts sont en cours pour traiter cet aspect particulier grâce à une augmentation des activités d'assistance technique et de renforcement des capacités. L'autre élément concerne les dispositions de fond de divers Accords de l'OMC. Les pays en développement souhaitent que des modifications soient apportées à nombre de ces dispositions au motif qu'elles doivent être rendues plus efficaces pour soutenir leur développement et/ou moins restrictives sur le plan de la flexibilité qui leur est accordée.

Des progrès ont été accomplis à Doha sur les questions de mise en œuvre et la discussion de certains aspects se poursuit. À Doha, un autre exercice a été lancé visant spécifiquement à rendre les dispositions relatives au TSD plus efficaces. Parallèlement, le paragraphe 44 de la Déclaration de Doha appelle à un réexamen de toutes les dispositions relatives au TSD «en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles». De nombreuses heures de réunion ont été consacrées au débat sur la mise en œuvre et le TSD et de nombreuses questions restent en suspens. On les examinera plus loin. Pour l'instant, qu'il suffise de relever que ces questions seront au centre des discussions tout au long des négociations de Doha et que le succès de ces dernières exigera que des progrès soient réalisés à leur sujet.

ii) *Classification des dispositions relatives au TSD*

Les dispositions relatives au TSD s'efforcent de tenir compte du manque de capacité institutionnelle et de ressources pour la gestion de la politique commerciale. Elles cherchent aussi à faire en sorte que le régime de politique commerciale soutienne autant que possible les aspirations de développement des pays en développement. Comment cette formulation générale trouve-t-elle son expression dans les dispositions et orientations politiques particulières? On peut établir une distinction entre les types de dispositions relatives au TSD de diverses manières. Le Secrétariat de l'OMC a élaboré une classification de ces dispositions en six catégories¹³⁰: i) dispositions visant à accroître les possibilités commerciales des pays en développement Membres; ii) dispositions en vertu desquelles les Membres de l'OMC doivent préserver les intérêts des pays en développement Membres; iii) flexibilité des engagements, des mesures et utilisation des moyens d'action; iv) périodes de transition; v) assistance technique; et vi) dispositions relatives aux mesures visant à aider les pays les moins avancés Membres. Nous examinerons brièvement chacune de ces catégories.

La forme de TSD la plus importante de la catégorie i) est l'accès préférentiel aux marchés des pays développés grâce à des dispositifs tels que le Système généralisé de préférences (SGP). On trouve d'autres références à des mesures visant à accroître les possibilités commerciales des pays en développement dans diverses dispositions et accords, y compris la Partie IV du GATT, l'Accord sur l'agriculture, l'Accord sur les textiles et les vêtements et l'Accord général sur le commerce des services. La plupart de ces dispositions ont un caractère d'«effort maximal».

¹³⁰ WT/COMTD/W/77/Rev.1.

Au cours des années, on a beaucoup dit et écrit sur les préférences, et en particulier le SGP. Le tableau est mitigé. Il apparaît que si certains pays ont pu faire bon usage des préférences à certains stades de leur développement, des dispositifs tels que le SGP ont été d'une utilité limitée pour la plupart des pays en développement pour ce qui est d'accroître leurs exportations.¹³¹ Parmi les explications de cette situation qui ont été avancées figurent les contraintes sur le plan de l'offre dans les pays en développement, les complexités administratives des différents dispositifs et l'absence de stabilité caractérisant des systèmes qui ont essentiellement un caractère volontaire et parfois discriminatoire quant aux bénéficiaires potentiels. On peut y ajouter que des dispositifs tels que le SGP font l'objet de critères de « gradation » définis par les pays importateurs et se trouvent érodés dans le temps du fait de la libéralisation NPF. Dans la mesure où les préférences se sont révélées utiles, il y a toujours le risque supplémentaire que les pays bénéficiaires se soient spécialisés dans des domaines où ils ne bénéficient pas d'un avantage comparé. L'érosion et l'élimination ultime des marges préférentielles dans ces circonstances peuvent impliquer des coûts d'ajustement et la nécessité de réallouer des ressources. Ces considérations tendent à indiquer que si les préférences peuvent dans certaines situations promouvoir le développement, elles peuvent ne pas être aussi utiles qu'une libéralisation non discriminatoire fondée sur un contrat et doivent de toute façon faire l'objet d'une évaluation attentive avant que l'on consacre dans les négociations trop d'efforts à l'obtention d'un accès préférentiel.

Les dispositions de la catégorie ii) comprennent les mesures qui peuvent être prises ou évitées par les Membres afin de sauvegarder ou promouvoir les intérêts des pays en développement. On trouve des dispositions de ce type dans un grand nombre d'accords et d'instruments et, dans certains cas, elles sont impératives. Selon le document WT/COMTD/W/77 du Secrétariat, il existe 47 dispositions de ce type contenues dans 13 accords et deux décisions de l'OMC. Ces dispositions varient beaucoup dans leurs effets potentiels et il est impossible de généraliser quant à leur caractère adéquat ou leur utilité. De même, on trouve dans dix accords différents de l'OMC une cinquantaine de dispositions de la catégorie iii), qui offrent davantage de flexibilité aux pays en développement en matière d'engagements et de mesures. Une fois encore, la contribution de ces dispositions aux objectifs de développement des pays en développement ne peut être évaluée que par rapport aux différentes mesures adoptées et à la capacité des pays en développement à en tirer profit. Les dispositions de la catégorie iv) accordent aux pays en développement des délais plus longs pour remplir leurs obligations. Les 19 dispositions de ce genre se rapportent toutes à des accords du Cycle d'Uruguay. Dans certains cas, des prolongations des périodes de transition sont envisagées. Les délais de mise en œuvre visent à donner aux pays en développement davantage de temps pour développer les capacités institutionnelles et humaines nécessaires pour remplir leurs nouvelles obligations, ainsi que pour effectuer des ajustements économiques pour faire face aux nouvelles situations. La question de savoir si ces délais sont utiles et suffisants sur le plan du développement dépend généralement de la situation spécifique de chaque pays en développement.

On trouve des dispositions de la catégorie v), qui concernant l'assistance technique, dans six accords différents, pour lesquels les coûts de mise en œuvre et les besoins sur le plan des capacités peuvent être considérés plus élevés que pour les autres accords. Il convient de noter qu'une assistance technique n'est pas seulement offerte en relation avec les accords qui s'y réfèrent: elle est offerte d'une manière générale aux pays en développement, dans la limite des ressources disponibles, pour leur participation à l'OMC. L'assistance technique et le renforcement des capacités sont traités séparément dans la prochaine partie. Enfin, les dispositions de la catégorie vi) en faveur des pays les moins avancés sont au nombre de 24; on les trouve dans sept accords différents et trois décisions. Comme pour les dispositions mentionnés plus haut dont les pays en développement peuvent généralement se prévaloir, on ne peut juger de l'utilité des mesures et dispositions envisagées au bénéfice exclusif des pays les moins avancés que dans le contexte spécifique de chaque disposition et de chaque pays bénéficiaire prévu.

¹³¹ Voir, par exemple, Brenton (2003), Mattoo, Roy et Subramanian (2002), et Özden et Reinhardt (2003).

iii) *Le traitement spécial et différencié et le Programme de Doha pour le développement*

Les discussions prolongées sur la mise en œuvre avant et après Doha et sur le TSD depuis Doha ont mis en lumière d'importantes questions qui doivent être traitées de manière plus effective avant que des progrès réels puissent être faits dans les négociations.¹³² Les travaux accomplis à ce jour ne laissent aucun doute quant à l'importance que revêtent pour une partie importante des Membres la définition d'une approche appropriée du traitement spécial et différencié et l'existence d'un ensemble de dispositions le concernant. Le fait qu'il existe plus de 150 dispositions relatives au TSD dans les accords de l'OMC complique grandement la question, d'autant plus qu'individuellement, ces dispositions varient grandement quant à leur intérêt sur le plan du développement. La tendance à examiner toutes ces dispositions, manifestée jusqu'ici dans les discussions, a compliqué la tâche d'analyse visant à identifier ce qui importe le plus.

Les pays en développement se sont montrés quelque peu réticents à permettre que le débat s'oriente vers un examen plus poussé des objectifs, principes et modalités qui devraient présider à l'approche de l'OMC en matière de traitement spécial et différencié. Cette réticence est due en partie à la crainte qu'un tel débat ne détourne l'attention de ce que les pays en développement estiment devoir précisément être inclus dans les dispositions relatives au TSD. Parallèlement, les pays développés se sont montrés peu désireux d'examiner en dehors du contexte des négociations certaines des propositions les plus ambitieuses pour l'amélioration des dispositions relatives au TSD. Des progrès devront être réalisés sur le contenu de ces dispositions ainsi que sur les questions systémiques plus larges, avant que les Membres ne puissent se mettre d'accord sur cet aspect du Programme de Doha pour le développement.

Quels doivent être les bénéficiaires?

La notion de «taille unique» est fermement implantée dans le débat sur le TSD. Pour certains, elle signifie simplement que les différents groupes de pays en développement doivent disposer de la flexibilité nécessaire pour appliquer des mesures et exercer leurs droits de manière à ce que leur participation au système commercial multilatéral corresponde pleinement à leurs besoins dans les domaines du commerce, des finances et du développement. Mais d'autres craignent qu'une géométrie variable n'accorde des avantages à certains pays en développement au détriment des autres. De toute évidence, moins nombreux sont les pays qui ont accès au TSD ou, pour être plus précis, plus le niveau de revenu par habitant requis pour en être bénéficiaire est bas, plus la portée des dispositions sera considérable. Plus les différences de niveaux d'obligations seront grandes, plus il sera probable que les pays estimeront que les exemptions accordées à d'autres portent préjudice à leurs intérêts. C'est ici que se situe le défi de l'équilibre qu'il faut établir pour répondre aux besoins démontrables de chaque Membre. Compte tenu de ces considérations, il n'est pas surprenant que les débats aient porté en grande partie sur les pays qui devaient bénéficier du TSD et sur l'étendue du TSD dont chaque pays devait pouvoir bénéficier, plutôt que sur le principe de flexibilité. En d'autres termes, si l'on veut que les dispositions de l'OMC soient adaptées aux priorités et besoins différents des Membres, cela implique une certaine flexibilité établissant non seulement une distinction entre pays développés et pays en développement, mais entre les différents pays en développement. Pour certains c'est là le sens de la «gradation» à l'égard de certains pays en développement. Mais que signifierait la gradation dans la pratique?

La question de la gradation s'est révélée tout aussi insoluble que celle de la définition formelle du statut de pays en développement à l'OMC.¹³³ Pour des raisons politiques, sinon économiques, il est peu probable que cette situation ne change. Une approche efficace semblerait être par conséquent de faire appel davantage à une analyse systématique, fondée fermement sur des considérations de développement. S'il est vrai qu'il n'existe pas de taille unique, il s'ensuit qu'on a besoin d'un cadre de référence pour définir la teneur des dispositions relatives au TSD et identifier les Membres pour lesquels l'accès à de telles mesures est essentiel. Ce dernier aspect de l'identification du TSD approprié pourrait bénéficier des efforts visant à définir les dispositions d'une

¹³² Pour une discussion du TSD, voir, par exemple, Kessie (2000), Michalopoulos (2000), Pangestu (2000), Whalley (1999) et OMC (1999b).

¹³³ La définition convenue du statut de PMA a été établie dans le cadre plus large de l'ONU et adoptée ultérieurement par le GATT.

manière qui détermine automatiquement les seuils d'accès pour les différents Membres. Cela contribuerait aussi à éviter ce que de nombreux bénéficiaires potentiels du TSD craignent, à savoir qu'en essayant de lier le TSD aussi étroitement que possible aux besoins particuliers de développement, il ne se glisse dans l'approche de l'OMC dans ce domaine un élément non souhaité de décision discrétionnaire. Un autre facteur dont il faut tenir compte est que si les différents Membres peuvent éprouver des réticences à reconnaître explicitement une modification de leur statut de développement, dans la pratique il n'est pas difficile de déceler si, avec le temps, les différents pays en développement ont moins recours aux dispositions relatives au TSD. Une approche implicite présente l'avantage de reconnaître la nature évolutive du processus de développement.

La conception des dispositions relatives au TSD

Certains Membres ont soutenu que s'il n'y a pas de taille unique, il faut l'entendre dans un contexte temporel spécifique. En d'autres termes, les dispositions relatives au TSD ne devraient pas faire une distinction permanente entre les Membres pour ce qui est de leurs obligations dans le cadre de l'OMC, mais seulement une distinction temporaire. Les dispositions relatives au TSD devraient par conséquent être limitées aux périodes de transition. L'un des problèmes que posent des périodes spécifiques est qu'elles constituent un critère grossier qui s'appliquerait à un grand nombre de pays se trouvant dans des situations très différentes. Une approche uniforme dans une situation de diversité est source de conflits. En outre, même si cela ne constituait pas un problème, il n'est pas facile de déterminer la période de transition appropriée aux besoins du développement. On a déjà mentionné les dispositions qui définissent intrinsèquement les bénéficiaires du TSD en fonction de seuils liés à un niveau de développement donné. Des dispositions de cet ordre rendent superflue toute discussion portant sur des périodes de transition limitées. Elles impliquent aussi que si les pays se développent, les mêmes règles s'appliqueront à tous. On peut citer comme exemple de disposition relative au TSD, qui définit automatiquement les Membres qui en bénéficient, le seuil fixé en matière de revenu national dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

Comme on l'a souligné plus haut, les accords et arrangements du Tokyo Round ont précisé diverses règles du GATT concernant les mesures non tarifaires, qui laissaient aux pays en développement le choix d'en devenir ou non signataires. Ces «codes» du Tokyo Round contenaient aussi des dispositions relatives au TSD, mais l'important est que les gouvernements pouvaient simplement décider de ne pas être liés par des accords particuliers. Cette double approche de la réglementation a été supprimée par l'engagement unique à la fin du Cycle d'Uruguay. Une approche de type facultatif en ce qui concerne les propositions portant sur les nouveaux domaines de réglementation a été brièvement discutée au cours des préparatifs de la Conférence ministérielle de Doha. Lorsque les codes du Tokyo Round s'appliquaient, on entendait fréquemment exprimer la crainte qu'une adhésion sélective à de tels accords ne compromette la cohérence du système commercial. La question de savoir si les codes étaient entièrement fondés sur une base NPF pour ce qui est des obligations qu'ils imposaient aux signataires n'a jamais été résolue. Certains pays en développement craignaient par ailleurs que si la non-participation était une option, les accords ne soient moins sensibles aux intérêts des non-signataires éventuels. En d'autres termes, la dynamique de négociations dont les résultats auraient un caractère optionnel ne favoriserait pas un examen attentif des intérêts et des besoins des pays pauvres. Néanmoins, on s'attendait à ce que ces pays adhèrent un jour à ces accords. Enfin, considérer le TSD comme se prêtant à une décision discrétionnaire de participation plutôt que comme un processus continu d'engagement dans le temps ne faisait rien pour réduire la difficulté à définir les situations dans lesquelles les pays devaient devenir signataires. Si l'on veut examiner plus avant une approche à participation facultative, il s'agit là de questions qu'il faudra aborder.

Une autre approche pour définir des niveaux différents de participation et d'engagement à l'OMC est issue, immédiatement après la conclusion du Cycle d'Uruguay, des négociations sur les télécommunications de base et les services financiers. La notion de «masse critique» a été introduite et les Membres se sont montrés disposés à prendre des engagements NPF pour ouvrir davantage leurs marchés même si tous les Membres ne participaient pas aux négociations. Dans la mesure où les négociations sur les télécommunications et les services financiers portaient sur l'accès aux marchés, il n'y avait rien de très innovant dans cette approche, puisque les négociations tarifaires fondées sur le principe NPF et la notion de réciprocité ont toujours dû considérer la question des participations sans contrepartie. L'ensemble des accords conclus lors de toutes les négociations tarifaires du GATT/de l'OMC ont implicitement défini une masse critique de participation acceptable. Cependant, un fait

nouveau important est intervenu au cours des négociations sur les services de télécommunication ultérieures au Cycle d'Uruguay, lorsqu'un «document de référence» fondé sur le principe NPF et définissant les principes réglementaires applicables aux principaux fournisseurs de certains services, a été adopté sur la base d'un jugement concernant la masse critique acceptable. Ceux qui n'ont pas accepté le document de référence ou n'en ont accepté qu'une partie sont censés revoir la question à une date ultérieure, y compris dans le contexte d'une future négociation. La question de savoir si une approche analogue pourrait fonctionner dans d'autres négociations sur les règles mérite d'être examinée. Le résultat pourrait ne pas être très différent d'un scénario de participation facultative, si ce n'est qu'il n'établit pas une distinction aussi nette entre participants et non-participants et qu'il repose fermement sur une approche de type NPF.

Comment faire progresser la discussion sur le TSD?

Nul ne met en doute le caractère légitime des arrangements visant à assurer que la participation des pays en développement au système commercial multilatéral contribue le plus possible à leur développement. Il n'y a par conséquent guère à gagner à répéter continuellement des questions de principe en ce qui concerne le TSD. La difficulté est de définir l'accès au TSD d'une manière qui soutienne le développement. Il faut une approche pratique, analytiquement claire et fondée sur les besoins. Deux principes directeurs viennent à l'esprit.

Premièrement, pour que les dispositions relatives au TSD soient renforcées et rendues plus précises, effectives et opérationnelles, il faut les définir de manière à répondre aux besoins spécifiques de développement des différents Membres. Le défi est de parvenir au degré de flexibilité nécessaire dans la conception et l'application des mesures relatives au TSD sans accorder une latitude excessive aux bénéficiaires ou à leurs partenaires commerciaux et sans exercer sur les pays en développement des pressions pour qu'ils renoncent à avoir accès au TSD alors qu'ils en ont encore besoin pour leur développement. Une approche de ce type fondée sur les besoins exige que l'on examine la mesure dans laquelle il se justifie de s'en remettre à des dispositions non différenciées pour des pays en développement confrontés à des situations économiques sensiblement différentes.

Deuxièmement, les dispositions relatives au TSD conçues pour répondre à des besoins de développement clairement exprimés sont plus susceptibles d'être efficaces. Mettre l'accent sur une telle précision constitue un accompagnement nécessaire de dispositions conçues pour répondre à des besoins spécifiques. Une telle approche évite une politisation et un symbolisme excessifs, tendances peu susceptibles de favoriser l'élaboration de dispositions relatives au TSD qui soient efficaces.

Les mesures définies pour préciser automatiquement les conditions qui doivent être réunies dans un pays avant qu'il ne puisse bénéficier des dispositions relatives au TSD combinent trois avantages. Premièrement, ces mesures sont automatiquement souples et capables de répondre aux besoins spécifiques des pays. Deuxièmement, comme elle exige que des seuils soient identifiés, cette approche se prête à un raisonnement économique, ce qui favorise l'analyse par rapport à une revendication de besoin ou le refus de reconnaître un besoin pour des motifs politiques. Troisièmement, une fois que les seuils sont établis, il n'est plus nécessaire d'examiner plus avant une différenciation quelconque entre les pays.

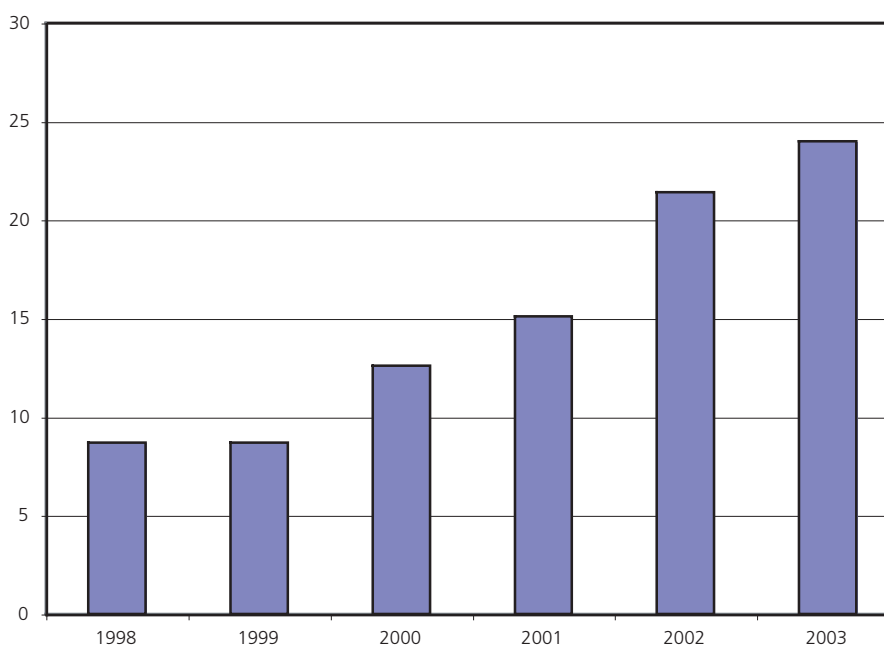
Les dispositions relatives au TSD ne se prêtent pas toutes facilement à cette approche. Mais une flexibilité appropriée et une analyse fondée sur les besoins n'en sont pas moins importantes dans de telles situations. Les dispositions non contraignantes, par exemple, sont souvent des engagements de type «effort maximal», qui sont appliqués à la discrétion des partenaires commerciaux, avec toute l'incertitude qui en résulte quant à la manière ou au moment où ils assureront des avantages aux pays en développement. C'est la raison pour laquelle la Décision sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre, adoptée à Doha, envisage la possibilité de rendre impératives les dispositions non contraignantes relatives au TSD. Le débat de la Session extraordinaire du Comité du commerce et du développement a révélé des divergences entre les Membres sur la question de savoir s'il est possible ou souhaitable de rendre certaines dispositions impératives. Il est probable que ce débat se poursuivra sous une forme ou une autre après la cinquième Conférence ministérielle. Lorsqu'il serait possible d'améliorer les dispositions relatives au TSD en les rendant impératives, il resterait à examiner si elles peuvent être définies de manière à incorporer certains éléments d'automatisme liés au développement. Si des périodes de transition sont envisagées, la question sera de savoir s'il sera possible de lier les périodes de transition à un système de seuils.

b) Assistance technique et renforcement des capacités

La Déclaration de Doha a entériné une nouvelle entorse à l'approche du GATT/de l'OMC en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités. On peut certes trouver des références à la nécessité d'une assistance technique dans la Partie IV du GATT, dans les accords et arrangements du Tokyo Round et dans les textes issus du Cycle d'Uruguay, mais l'importance de ce type de soutien aux pays en développement est souligné davantage dans la Déclaration de Doha. Son paragraphe 38 rappelle que «la coopération technique et le renforcement des capacités sont des éléments centraux de la dimension développement du système commercial multilatéral». En outre, les engagements spécifiques en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités font partie intégrante des mandats de négociation sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles et sur le commerce et l'environnement ainsi que des programmes de travail sur le commerce et l'investissement, le commerce et la politique de la concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation du commerce. Cela s'ajoute aux engagements concernant l'assistance pour l'intégration du commerce dans les plans nationaux de développement économique et de réduction de la pauvreté, la coordination avec les donateurs bilatéraux et les institutions internationales et la fourniture d'un financement sûr et prévisible. Le résultat global de cette évolution est une expansion marquée des activités d'assistance technique de l'OMC (graphique IIB.11).

Graphique IIB.11

Allocation budgétaire de l'OMC pour les activités d'assistance technique, 1998-2003 (Millions de francs suisses)



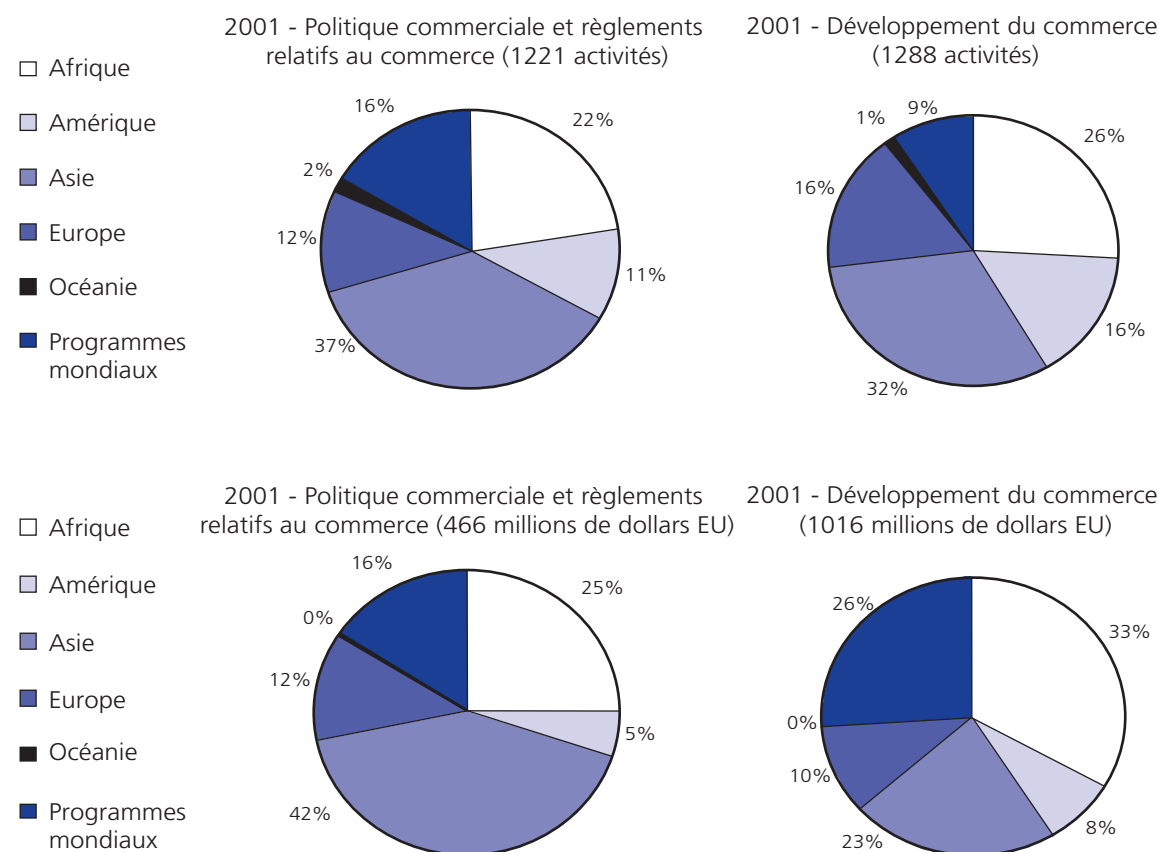
Source: OMC.

Cette orientation axée davantage sur l'assistance technique et le renforcement des capacités est due en grande partie à l'engagement unique du Cycle d'Uruguay et aux engagements supplémentaires qu'il impliquait pour les pays en développement. C'est aussi le résultat des propositions de certains Membres visant à inclure les questions de Singapour dans les négociations. L'aspect le plus important de l'approche actuelle en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités est peut-être qu'elle a acquis un certain caractère de négociation. L'autre face des engagements en matière d'activités d'assistance technique et de renforcement des capacités liées à certaines négociations et des domaines particuliers est que les bénéficiaires potentiels considèrent que leur capacité de négocier dépend de l'ampleur et de l'efficacité de ce type de soutien. Cette réalité souligne l'importance qu'il y a à mettre l'accent sur la qualité plutôt que la quantité d'assistance et à orienter les activités vers les domaines dans lesquels les bénéficiaires estiment en avoir le plus besoin.

Une assistance technique et un renforcement des capacités efficaces comportent de multiples facettes, mais l'étendue de la contribution de l'OMC est limitée par ses fonctions et son domaine de compétence. D'autres institutions et gouvernements offrent aux pays en développement des activités et un soutien complémentaires. Les efforts de l'OMC sont axés sur le développement des ressources humaines. Ils portent essentiellement sur l'acquisition de connaissances sur le commerce international et le système commercial, ainsi que les compétences techniques nécessaires pour identifier, exprimer et défendre les intérêts nationaux dans le domaine du commerce. D'autres institutions et des gouvernements fournissent un soutien analogue. Certains offrent également d'autres types d'assistance et de renforcement des capacités, fournissant par exemple une infrastructure physique et un appui portant sur d'autres aspects de la politique économique. La cohérence entre institutions et gouvernements concernés est essentielle pour assurer l'efficacité de ce soutien conjoint.

Alors qu'elle continue à élargir son programme d'assistance technique et de renforcement des capacités, l'OMC se trouve confrontée à trois défis fondamentaux. Premièrement, tous les efforts d'assistance technique et de renforcement des capacités sont jugés en dernière analyse à l'aune de leur efficacité dans le transfert durable de connaissances et de compétences. Cela signifie qu'il faut parvenir à une situation dans laquelle les bénéficiaires peuvent à la fois participer efficacement à l'OMC et assumer la responsabilité de leurs besoins de formation et de renforcement des capacités. En d'autres termes, sur quoi débouchent les activités d'assistance technique et de formation de l'OMC? Que construisent-elles? Une élaboration attentive des programmes en consultation constante avec les bénéficiaires, partenaires et donateurs est essentielle. Après avoir élargi leurs activités d'assistance technique et de renforcement des capacités, l'OMC, d'autres institutions internationales et des gouvernements ont œuvré avec un certain succès à la fourniture de services améliorés répondant aux besoins des Membres (graphique IIB.12).

Graphique IIB.12
Répartition des activités d'assistance technique et de renforcement des capacités liées au commerce selon leur nombre et leur montant
(Millions de francs suisses)



Source: Base de données OCDE/OMC sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce, Programme de Doha pour le développement.

Deuxièmement, si la politique commerciale et les engagements dans le cadre de l'OMC sont superposés plutôt qu'intégrés aux mécanismes de prise de décisions nationaux, il est très probable que des contradictions se produiront au niveau des grandes orientations et que l'OMC sera considérée comme l'annonceur malvenu d'obligations imposées de l'extérieur. Une politique commerciale avisée et une participation efficace à l'OMC exigent que les considérations commerciales fassent partie intégrante des orientations générales du pays. De nombreux facteurs déterminent la réussite d'un pays dans la poursuite de ses objectifs de développement. Si les gouvernements ne tiennent pas compte de la manière dont les différentes orientations agissent les unes sur les autres et de la façon dont différentes orientations économiques et sociales contribuent aux objectifs et priorités du pays, l'incohérence sapera toute réussite. La prise de conscience progressive de cette réalité a conduit à mettre l'accent sur l'intégration de la politique commerciale dans les orientations politiques générales nationales. L'OMC a un rôle à jouer par ses efforts d'assistance technique et de renforcement des capacités de même que d'autres institutions et gouvernements. Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés est un programme majeur auquel l'OMC participe avec d'autres institutions pour élaborer une approche entièrement intégrée des défis du développement (encadré IIB.4).

Encadré IIB.4: Cadre intégré

Le Cadre intégré (CI) a été lancé en octobre 1997 lors de la réunion de haut niveau sur les mesures intégrées en faveur du développement du commerce des pays les moins avancés. À l'origine, l'objectif était de permettre aux PMA de profiter davantage de l'assistance technique liée au commerce que leur offraient les six institutions participantes (FMI, CCI, CNUCED, PNUD, Banque mondiale et OMC) et leurs autres partenaires de développement (bilatéraux et multilatéraux) et de fonder cette assistance sur l'évaluation de leurs besoins. Le CI visait à aider les PMA à développer leurs débouchés commerciaux et à répondre à la demande du marché ainsi qu'à les intégrer dans le système commercial multilatéral. Au cours de ses trois premières années de fonctionnement, le CI a contribué modestement aux objectifs originaux fixés lors de la réunion de haut niveau de 1997. Il a été réexaminé en 2000 et restructuré par la suite.

Le CI remanié a deux objectifs: i) servir de mécanisme pour l'intégration du commerce dans les plans de développement ou les stratégies de lutte contre la pauvreté des PMA; et ii) servir de mécanisme pour aider à la mise en œuvre coordonnée de l'assistance technique liée au commerce en réponse aux besoins identifiés par les PMA.

Le CI remanié définit trois grandes étapes pour l'intégration et la présentation ultérieure par les PMA à leurs partenaires de développement de leur liste de secteurs liés au commerce ayant besoin d'une assistance avec indication de leurs priorités. Premièrement, une étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) est effectuée pour chaque pays. Celle-ci évalue la compétitivité de l'économie et identifie les obstacles à son intégration effective dans le système commercial multilatéral et l'économie mondiale. Deuxièmement, sur la base de cette étude, un plan d'action est élaboré en consultation avec toutes les parties prenantes à l'occasion d'un atelier national sur le CI. Celui-ci énonce une série de recommandations ainsi que les besoins prioritaires d'assistance technique pour l'élimination des contraintes identifiées dans l'étude. Ces besoins d'assistance technique peuvent couvrir un vaste éventail d'activités: assistance pour la promotion de l'investissement privé, étude du potentiel d'exportation de l'artisanat, renforcement des capacités institutionnelles, mise en œuvre de la modernisation des douanes, développement du tourisme, centre de promotion des produits de la pêche, renforcement des capacités en matière de négociations commerciales, contrôle de la qualité et amélioration de la qualité des exportations, accès aux terres, mesures pour renforcer la compétitivité des services publics, amélioration du système judiciaire, amélioration de la compétitivité sectorielle. Enfin, les priorités en matière de politique commerciale sont incorporées dans les plans de développement nationaux, tels que les documents sur les stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP), et les besoins prioritaires d'assistance technique sont communiqués aux enceintes réunissant les bailleurs de fonds, telles que les Groupes consultatifs ou les Tables rondes du

-->

PNUD, qui offrent aux PMA la possibilité de présenter à leurs partenaires de développement traditionnels leurs besoins en matière d'assistance technique liée au commerce.

La mise en œuvre du CI remanié a commencé en mai 2001 par un projet pilote portant sur trois pays (Cambodge, Madagascar et Mauritanie), lequel, avant la Conférence ministérielle de Doha, a été étendu à onze autres PMA (Burundi, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Guinée, Lesotho, Malawi, Mali, Népal, Sénégal et Yémen). Lors de leur première réunion, en février 2001, les chefs des organisations participantes ont souligné que toute nouvelle EDIC serait précédée par une évaluation détaillée du CI. En conséquence, la décision d'extension a été reportée et sera prise dans le contexte de cette deuxième évaluation du CI, qui aura lieu cette année. Par ailleurs, la mise en œuvre des activités de suivi des tables rondes tenues au titre de l'ancien CI dans cinq pays (Bangladesh, Gambie, Haïti, Ouganda et Tanzanie) se poursuit.

En 2002, sur les 14 PMA auxquels le CI remanié a été étendu, des EDIC pilotes avaient été menées à terme au Cambodge, au Lesotho, à Madagascar, au Malawi, en Mauritanie, au Sénégal et au Yémen et lancées au Burundi, à Djibouti, en Éthiopie, en Guinée, au Mali et au Népal. Des ateliers nationaux ont été tenus à l'achèvement de ces études en 2002 au Cambodge, en Mauritanie et au Sénégal et, en février 2003, au Lesotho.

La structure de gestion du CI comprend le Groupe de travail du Cadre intégré (GTCI) qui assure sa gestion au quotidien. L'OMC assure la présidence du GTCI, lequel est composé de représentants des six organisations et de deux représentants spéciaux des PMA et des bailleurs de fonds. Le Comité directeur du Cadre intégré (CDCI) a été établi pour améliorer la transparence des activités du CI. C'est un organe tripartite dans lequel les six organisations, les bailleurs de fonds et les PMA sont représentés à égalité. Dans la pratique, tous les Membres et observateurs de l'OMC sont invités à participer aux réunions du CDCI. L'OMC, qui abrite le Secrétariat du CI, assure les services de secrétariat du GTCI et du CDCI.

Le CI dispose d'un Fonds fiduciaire, créé en mars 2001, qui est alimenté par des contributions volontaires de donateurs multilatéraux et bilatéraux. Le Fonds finance l'exécution des études diagnostiques, mais aussi les activités de suivi de ces études. Les consultations concernant cette dernière fonction se poursuivent en vue d'en préciser la portée. Au 10 mars 2003, le montant total des annonces de contributions au Fonds fiduciaire du CI s'élevait à 11,8 millions de dollars EU.

Le troisième défi fondamental auquel l'OMC se trouve confrontée est l'établissement de partenariats efficaces avec d'autres institutions pour la fourniture aux Membres d'une assistance liée au commerce. La nécessité d'une telle coopération ressort clairement de l'importance des approches entièrement intégrées mentionnée plus haut, car les institutions ont des mandats et des compétences distincts même s'ils sont liés. Une coopération effective entre institutions et gouvernements contribuant à l'assistance technique et au renforcement des capacités est également vitale en raison des coûts qu'implique, sous forme de doubles emplois et de charges additionnelles imposées aux pays qui doivent bénéficier de cette assistance, la non-coordination des activités. Outre le Cadre intégré, l'OMC participe au Programme intégré conjoint d'assistance technique (JITAP) aux pays moins avancés et autres pays africains (encadré IIB.5). Par ailleurs, l'OMC collabore avec l'OCDE à l'établissement d'une base de données globale sur l'assistance technique liée au commerce fournie par les gouvernements et les organisations internationales. Cette base de données constitue un instrument précieux pour promouvoir la cohérence.

En dehors du CI et du programme JITAP, l'OMC mène, souvent en collaboration avec d'autres organisations internationales, diverses autres activités d'assistance technique, tant au niveau régional que national. Celles-ci tendent à porter de plus en plus sur des aspects spécifiques des travaux de l'OMC, en particulier les questions faisant l'objet de négociations ou visées dans le Programme de travail de Doha. Elles répondent à des demandes spécifiques des Membres et souvent sont de courte durée et s'adressent à des fonctionnaires qui sont déjà des spécialistes.

Encadré IIB.5: Programme intégré conjoint d'assistance technique

Le JITAP (Programme intégré conjoint d'assistance technique) mobilise le savoir-faire et le soutien de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) et du Centre du commerce international (CCI) pour aider les pays africains partenaires à tirer avantage du système commercial multilatéral. C'est le premier programme établi par les trois organisations pour fournir conjointement à plusieurs pays simultanément une vaste gamme d'apports d'assistance technique, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités.

De 1998 à 2002, le programme a couvert huit pays, à savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie et la Tunisie. Treize pays donateurs ont contribué pour 10 millions de dollars au budget global.

Une nouvelle phase du programme a débuté en janvier 2003; elle durera quatre ans et couvrira huit pays supplémentaires (Botswana, Cameroun, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Sénégal et Zambie). Le budget en est estimé à 12,6 millions de dollars. Les 16 pays couverts par cette nouvelle phase représentent un équilibre délicat entre PMA et les autres pays, entre les différentes sous-régions d'Afrique et entre les différents groupements linguistiques.

Les trois objectifs du JITAP sont les suivants:

- mise en place de capacités nationales de connaissance du système commercial multilatéral dans son évolution et de ses conséquences sur le commerce extérieur;
- adaptation du système commercial national aux obligations et disciplines du système commercial multilatéral;
- renforcement des capacités des exportateurs pour mieux tirer profit du système commercial multilatéral.

Le Programme est fondé sur un partenariat entre les organisations qui en assurent l'exécution et les pays participants, les pays donateurs exerçant une supervision étroite sur les progrès accomplis et les questions en suspens. Dans la mesure du possible, il favorise l'utilisation, pour l'exécution des activités prévues, de ressources humaines des différents pays, y compris d'experts et de formateurs formés dans le cadre du programme lui-même. Le JITAP favorise aussi la constitution de réseaux pour garantir la durabilité des capacités mises en place. L'appui institutionnel fait également partie de ses priorités sous forme de création de centres de référence et de renforcement des comités interinstitutionnels en tant que cadres pour la coordination des questions relatives au système commercial multilatéral dans les différents pays et la préparation des négociations.

L'Institut de formation et de coopération technique du Secrétariat de l'OMC, en coopération avec d'autres divisions de l'Organisation, a développé ses activités de formation. En 2002, il a doublé sa capacité à dispenser des cours de politique commerciale de trois mois à Genève. L'OMC a également commencé à travailler en partenariat avec des institutions locales des pays en développement pour l'organisation de cours de politique commerciale de trois mois dans différentes régions. Deux cours ont ainsi été tenus en 2002, l'un au Kenya pour les pays africains anglophones et l'autre au Maroc pour les pays africains francophones. D'autres cours de ce type sont prévus. Ces cours régionaux représentent une nouvelle orientation en ce sens qu'ils visent non seulement à former des fonctionnaires nationaux, mais aussi à établir un fonds de connaissances et une capacité de formation durables dans les pays en développement. Ils sont dispensés conjointement par des fonctionnaires du Secrétariat de l'OMC (et d'autres spécialistes de l'extérieur de la région) et des spécialistes possédant une connaissance de l'OMC appartenant à différentes universités et institutions de la région où les cours ont lieu. Cet enseignement conjoint vise à établir un partenariat impliquant un transfert continu de responsabilités aux partenaires locaux pour l'organisation de ces cours. D'autres activités sont menées avec des

spécialistes de pays en développement: réunions périodiques pour débattre de la conception et de l'évolution des cours et établissement d'un réseau de recherche englobant d'autres organisations internationales. L'OMC organise également des stages de «formation de formateurs» qui ont le même objectif de transférer aux pays en développement des connaissances et compétences liées au commerce.

c) **Autres domaines d'action présentant un intérêt particulier pour les pays en développement**

i) *Commerce et transfert de technologie*

Le transfert de technologie est une question centrale de développement, comme l'ont reconnu les Ministres lorsqu'ils sont convenus, à la quatrième Conférence ministérielle, de créer le Groupe de travail du commerce et du transfert de technologie. L'objectif de ce dernier est d'examiner la relation entre commerce et transfert de technologie et de formuler toute recommandation sur les mesures qui pourraient être prises dans le cadre du mandat de l'OMC pour accroître les flux de technologie vers les pays en développement. Antérieurement, le transfert de technologie n'avait jamais figuré explicitement dans le programme de travail du GATT/de l'OMC.

Certaines questions fondamentales liées à l'importance sur le plan du développement du transfert effectif, de la diffusion et de l'absorption des technologies ont été examinées plus haut à la section IIA.¹³⁴ Le rôle que l'OMC est susceptible de jouer pour accroître le transfert de technologie vers les pays en développement a trait notamment à l'impact que peut avoir la libéralisation sur les secteurs intermédiaires de haute technologie et les secteurs de services concernés. Il a trait aussi aux questions liées à l'investissement, à l'élaboration des politiques de la concurrence, aux droits de propriété intellectuelle, aux marchés publics, à l'assistance technique et au renforcement des capacités. Il est important de veiller à ce que les dispositions d'accords tels que l'Accord sur les ADPIC, l'AGCS et d'autres accords de l'OMC favorisent la création d'un environnement porteur pour le transfert de technologie.

ii) *Commerce, dette et finances*

Sur propositions d'un groupe de pays en développement lors des préparatifs de la quatrième Conférence ministérielle de Doha (documents WT/GC/W/444 et WT/GC/W/445 de l'OMC), les Ministres sont convenus d'établir sous les auspices du Conseil général un Groupe de travail du commerce, de la dette et des finances.¹³⁵ Conformément à son mandat, celui-ci examine d'un point de vue analytique la relation entre commerce et finances ainsi qu'entre commerce et dette afin de mieux les comprendre et de formuler éventuellement des recommandations relevant de la sphère de compétence de l'OMC. Les pays en développement estiment qu'une meilleure compréhension du rôle souvent indirect ou insuffisamment clair du commerce dans la prévention/solution des crises financières et l'allègement du fardeau de la dette, d'une part, ainsi que des effets sur les pays en développement de l'instabilité financière et d'une dette excessive, d'autre part, est nécessaire pour mieux canaliser le processus de libéralisation du commerce multilatéral dans le sens du développement.

Le rôle du commerce dans le traitement des problèmes de dette et de finances

Le rôle que peut jouer le commerce dans le traitement des problèmes financiers a été illustré lors de la récente crise financière en Asie. Au cours de cette période, il était crucial que les pays affectés, qui se caractérisaient par une capacité excédentaire et des taux de change qui se dépréciaient, soient en mesure d'augmenter leurs exportations, même de produits sensibles (comme l'acier, les semi-conducteurs et les appareils électroniques),

¹³⁴ Pour une description plus approfondie de ces questions, voir les documents WT/WGTTT/W/1 et WT/WGTTT/W/3 de l'OMC.

¹³⁵ Le paragraphe 36 du document WT/MIN/(01)/DEC/W/1 de l'OMC définit le mandat du Groupe de travail comme suit: «Nous convenons d'un examen, au sein d'un Groupe de travail sous les auspices du Conseil général, de la relation entre commerce, dette et finances, et de toutes recommandations éventuelles sur les mesures qui pourraient être prises dans le cadre du mandat et dans la sphère de compétence de l'OMC pour améliorer la capacité du système commercial multilatéral de contribuer à une solution durable du problème de l'endettement extérieur des pays en développement et des pays les moins avancés, et pour renforcer la cohérence des politiques commerciales et financières internationales, en vue de préserver le système commercial multilatéral des effets de l'instabilité financière et monétaire. Le Conseil général fera rapport à la cinquième session de la Conférence ministérielle sur les progrès accomplis dans cet examen.»

leurs partenaires commerciaux étant tenus par les règles et engagements de l'OMC et ne pouvant se contenter de réagir par un renforcement de leurs restrictions (OMC, 2002e). Pour les pays endettés, l'augmentation des échanges assure des recettes de devises pour le service de leur dette. Un régime commercial libéral est également important pour prévenir les crises financières et les dettes excessives. L'ouverture des échanges conduit à une répartition efficace des ressources, à l'élimination des distorsions anti-exportations et au renforcement de l'adaptabilité de l'économie aux chocs externes. Elle contribue à maintenir positifs les bilans des entreprises et à prévenir les prêts improductifs dans le secteur bancaire. La libéralisation des services financiers et la présence de prestataires de services étrangers renforcent la stabilité du système financier grâce à divers facteurs qui améliorent l'intermédiation financière (Kono et al., 1998). Il est probable aussi qu'elles élargissent la gamme d'instruments pour le service de la dette grâce à une structure des échéances plus équilibrée, réduisant les prêts à court terme qui ont aggravé les difficultés financières de nombreux pays dans le passé (OMC, 1999). À terme, l'augmentation des revenus grâce au commerce peuvent préparer la voie à une amélioration de la structure de la dette et de la cote de solvabilité.

Effets de la dette et des difficultés financières sur le commerce

Dans le même ordre d'idée, l'instabilité financière et une dette excessive ne sont pas souhaitables en raison de leurs effets, individuels et combinés, sur la production et les échanges. Un resserrement du crédit en période de crise financière peut affecter négativement la production, l'investissement et le volume des exportations et importations en augmentant le coût du financement et en rendant plus difficile l'obtention de capitaux (OMC, 1999a). L'instabilité financière et la baisse de la demande intérieure qui en résulte ont des effets négatifs sur les exportations des pays tiers et peuvent compromettre également leur croissance. Cela entraîne une réduction des débouchés à l'exportation pour les pays touchés par la crise (OMC, 1999a). Les fluctuations durables des taux de change déclenchées par la fuite des capitaux peuvent se traduire par des modifications des prix relatifs et entraîner une réallocation des ressources entre les secteurs (Dell'Ariccia, 1998). Les structures de production peuvent se trouver déstabilisées dans les pays qui dépendent de certaines mesures fondées sur les prix, notamment en matière de droits de douane, pour la protection de leurs branches de production. Cela peut accroître les pressions en faveur d'un recours à des restrictions quantitatives des échanges. Les pays endettés peuvent non seulement voir leur dette exprimée en devises faire un bond, mais également éprouver davantage de difficultés à attirer d'autres formes de capitaux. Ils peuvent se trouver confrontés à une aggravation des conditions consenties pour leurs nouvelles dettes, si les taux de change réels baissent. En outre, le service d'une dette extérieure excessive nécessite des devises qui pourraient sinon être utilisées pour financer des importations.¹³⁶ Compte tenu de la teneur en importations élevée des exportations de nombreux pays en développement, les résultats globaux de leur commerce peuvent s'en trouver gravement affectés (OMC, 2002f).

Cohérence des politiques économiques mondiales

Outre l'étude des relations de ce type, le Groupe de travail a entrepris d'examiner les questions de dette et de finances sous l'angle de la cohérence. L'une des cinq fonctions essentielles de l'OMC est de parvenir à une plus grande cohérence des politiques économiques mondiales grâce à la coopération avec le FMI et la Banque mondiale (OMC, 2002g). Une meilleure compréhension des questions de commerce, dette et finances peut encourager les efforts de cohérence de plusieurs manières. Elle peut surtout donner un nouvel élan à des améliorations significatives de l'accès aux marchés pour les produits présentant un intérêt particulier à l'exportation pour les pays en développement et les pays les moins avancés et notamment la réduction de la progressivité des droits pour permettre une diversification de la production afin de les aider à s'assurer des réserves de devises adéquates et des niveaux de dette supportables.

La cohérence en matière de commerce, dette et finances se réfère aussi à la question de la libéralisation du secteur financier. Compte tenu des enseignements de la crise asiatique, il semble souhaitable que la réforme du secteur financier et notamment la mise en place d'une réglementation et d'une supervision prudentielles

¹³⁶ Il convient de noter que l'emprunt de capitaux à l'étranger dans des limites raisonnables peut contribuer à la croissance. Il faut cependant que les fonds empruntés soient utilisés pour des investissements productifs générant des recettes suffisantes pour couvrir le remboursement de la dette.

appropriées ne soit pas à la traîne du mouvement de libéralisation. La coordination, en particulier avec le FMI, et une évaluation de la capacité à adopter pour le système financier des normes acceptées internationalement sont importantes à cet égard (Kenen, 2001; Wijnholds et al., 2001). Parallèlement, la libéralisation du secteur financier assure l'existence d'une concurrence ainsi que les transferts de compétences, de technologie et de techniques de gestion nécessaires pour parvenir à une plus grande efficacité, une réduction des coûts des transactions financières et un élargissement de la palette d'instruments financiers (OMC, 1998; OMC, 1999a). Comme on l'a indiqué plus haut, il ressort de l'étude de Kono et al. (1998) que même dans un environnement politique morose, la libéralisation des services financiers peut contribuer de manière importante au renforcement de la stabilité financière.

Comme la libéralisation des services financiers et du compte des opérations en capital sont deux questions distinctes mais étroitement liées, le débat en cours au sein du Groupe de travail du commerce et de l'investissement sur la possibilité d'établir une distinction entre les flux à court terme et à long terme, tels que l'IED, est également pertinent dans ce contexte (OMC, 2002h). La possibilité de disposer d'autres formes de capitaux réduit la nécessité de se lancer dans des emprunts extérieurs risqués et peut de ce fait contribuer de manière décisive à éviter une dette excessive, mais d'aucuns ont aussi défendu la mise en place de contrôles temporaires des capitaux pour prévenir et résoudre les crises (Eichengreen, 1998). À titre de question nouvelle mais connexe touchant à la cohérence et pour laquelle il reste à trouver les mécanismes institutionnels appropriés, il pourrait être utile d'examiner les moyens appropriés d'assurer un financement commercial à court terme dans des situations exceptionnelles, telles que la crise financière asiatique, dans lesquelles il est difficile d'avoir accès aux instruments traditionnels de financement des exportations, comme les lettres de crédit (OMC, 2002g; Stephens, 1998).

Le rôle de l'OMC en ce qui concerne les questions de dette et de finances

L'OMC n'est certes pas en mesure de corriger les déséquilibres majeurs des taux de change ou d'annuler des dettes excessives. Cependant, elle peut se rendre plus complémentaire d'autres institutions pertinentes en renforçant son rôle pour ce qui est de l'absorption et de la prévention des chocs financiers et de l'accumulation de dettes insoutenables. Il est probable que son activité essentielle reste d'assurer la stabilité et la sécurité économiques en période de difficultés financières en rendant le recours au protectionnisme plus difficile et en maintenant les marchés ouverts dans les domaines présentant de l'intérêt pour les pays en développement et les pays les moins avancés. Parallèlement, on peut encore renforcer ses activités concernant la cohérence dans des domaines spécifiques, à la fois traditionnels et nouveaux, tels que la libéralisation des services financiers et le financement du commerce.

iii) Petites économies vulnérables

On compte parmi les Membres de l'OMC un nombre considérable de petites économies, dont beaucoup sont des pays en développement ou des PMA. Il existe la crainte que certains de ces pays éprouvent des difficultés particulières à s'intégrer dans le système commercial mondial. Cette préoccupation avait déjà été exprimée en 1998 lors de la deuxième Conférence ministérielle de l'OMC et avait conduit à Doha à l'élaboration d'un programme de travail sur les petites économies.

La taille de l'économie d'un pays peut influencer de multiples manières sur la structure de sa production et sa participation au commerce international. En particulier, lorsque cette taille est petite, les possibilités de diversification de la production peuvent s'en trouver limitées. Aussi, les petites économies tendent-elles à dépendre davantage de leurs importations que celles qui sont plus importantes. Les données indiquent que les petits pays se caractérisent par un ratio commerce/PIB plus élevé. Par ailleurs, la limitation des possibilités de diversification tend à se traduire par une structure très concentrée des exportations.¹³⁷

Les travaux économiques effectués à ce jour ne sont pas d'accord sur la question de savoir si cette absence de diversification des exportations conduit systématiquement à une instabilité plus élevée des recettes

¹³⁷ Voir le document de WT/COMTD/SE/W/5 de l'OMC.

d'exportation dans les petites économies. Cependant, les habitants des petits États tendent à connaître une instabilité plus grande de leurs revenus. Cela est dû en grande partie à l'ouverture de ces économies, car toute instabilité des exportations y entraîne des répercussions plus fortes sur l'économie locale.¹³⁸ Les modifications apportées à l'environnement des échanges peuvent également être plus difficiles pour les petites économies que pour les grandes, en raison de la concentration de la production et des exportations. Si ce changement entraîne une contraction du principal secteur d'exportation d'une petite économie, il est probable que cela ait des répercussions sur les activités du secteur privé en général. Parallèlement, il peut être plus difficile pour une petite économie d'accroître ses exportations dans d'autres domaines d'activité.

Les Membres de l'OMC ont formulé des propositions spécifiques sur la manière d'aborder ces problèmes et d'autres questions affectant les échanges des petites économies. On craint en particulier une érosion des préférences régissant actuellement les relations commerciales entre un certain nombre de petites économies et leurs partenaires commerciaux. Certains réclament également une flexibilité accrue dans l'application des subventions, lesquelles, selon eux, constituent un instrument politique crucial pour le processus de développement de certaines petites économies. Ces propositions et d'autres sont actuellement débattues dans les organes compétents de l'OMC.¹³⁹

Des Membres de l'OMC ont également souligné que certaines petites économies éprouvent des difficultés à participer effectivement aux activités de l'OMC en raison de contraintes administratives. Un certain nombre de petits pays n'ont pas de mission à Genève ou des missions très petites, ce qui limite de toute évidence leurs possibilités d'influer sur les négociations. Par ailleurs, certains de ces pays disposent dans leur capitale de capacités très limitées pour formuler et administrer une politique commerciale, ce qui entraîne des difficultés dans la mise en œuvre de certaines dispositions de l'OMC. Les domaines qui ont été explicitement mentionnés à cet égard sont la lutte antidumping et les mesures compensatoires, les sauvegardes et les normes (mesures sanitaires et phytosanitaires et obstacles techniques au commerce). Deux questions importantes se posent. La première a trait aux mesures ou aux dispositions qui pourraient être envisagées pour assurer que l'OMC contribue au bien-être des petites économies et ne leur impose pas de fardeaux indus. La deuxième est de savoir comment toute disposition élaborée à cet égard pourrait être suivie d'effet, compte tenu de l'avenant explicite au programme de travail de Doha s'opposant à la création d'une nouvelle sous-catégorie des Membres de l'OMC.

iv) Propriété intellectuelle

Les droits de propriété intellectuelle n'ont cessé de gagner en importance dans les transactions commerciales internationales, en relation notamment avec les produits de haute technicité et certains services (concernant par exemple la production de logiciels, l'édition et les divertissements). En outre, le renforcement des régimes de droits de propriété intellectuelle constitue un facteur important pour ce qui est d'attirer certains types d'investissement étranger direct (IED) dans certains pays et de favoriser le transfert de technologie, de savoir-faire et de méthodes améliorées de gestion.

Le potentiel considérable que représente le renforcement des droits de propriété intellectuelle pour les perspectives de croissance des pays en développement est généralement reconnu, mais les coûts non négligeables d'adaptation à court terme le sont aussi, ce qui explique en grande partie la réticence des pays en développement à améliorer leur régime en matière de droits de propriété intellectuelle. Lorsqu'il est facile de copier ou de reconstituer à rebours une technologie, le renforcement des droits de propriété intellectuelle peut accroître le coût des imitations et réduire la diffusion connexe de renseignements techniques. Il peut être nécessaire de trouver d'autres emplois pour ceux qui travaillent dans des activités d'imitation. Une autre considération de coût a trait à l'établissement ou au renforcement d'institutions efficaces pour administrer et appliquer les droits de propriété intellectuelle. La mise en place d'une infrastructure institutionnelle peut impliquer des coûts fixes élevés.

¹³⁸ Easterly et Kraay (1999) et Groupe de travail conjoint Secrétariat du Commonwealth/Banque mondiale (2000).

¹³⁹ Voir le document WT/COMTD/SE/W/3 de l'OMC.

Par ailleurs, les prix initiaux des produits couverts par des droits de propriété intellectuelle tendront à être fixés à un niveau d'autant plus bas que l'environnement dans lequel ils sont introduits est plus concurrentiel. Lorsqu'il n'est pas facile de copier une technologie, le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle peut entraîner davantage et non pas moins de transferts de technologie. Compte tenu de la souplesse considérable que permet l'Accord sur les ADPIC pour l'élaboration et l'application de normes nationales, Maskus (2000) estime que l'on peut faire preuve d'optimisme quant aux effets potentiels à long terme de cet accord «même dans les pays qui sont actuellement très en retard sur le plan technique, dès lors que des politiques complémentaires favorisant la croissance [sont menées]». ¹⁴⁰ Les dépenses institutionnelles peuvent pour la plupart être limitées sous l'effet combiné des redevances prélevées par les offices de propriété intellectuelle, de l'assistance technique et financière (y compris sur une base bilatérale) et éventuellement d'accords régionaux de coopération contribuant à réduire les coûts d'examen.

Malgré les progrès considérables réalisés dans l'établissement d'institutions efficaces et fiables pour administrer et mettre en œuvre les droits de propriété intellectuelle, de nombreux pays en développement continuent, à propos de l'Accord sur les ADPIC, à exprimer leurs préoccupations sur deux points importants. ¹⁴¹ Premièrement, ils soulignent la nécessité d'un accès aux médicaments brevetés à des prix compatibles avec leur pouvoir d'achat limité. Cette question a été traitée avec succès dans la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, mais des travaux restent nécessaires pour trouver une solution au problème auquel se heurtent les pays ayant des capacités de fabrication insuffisantes ou n'en disposant pas dans le secteur pharmaceutique pour recourir de manière effective aux licences obligatoires. Deuxièmement, les pays en développement continuent à attacher une importance considérable à la protection adéquate des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles, qu'ils considèrent comme une source potentielle importante de richesse pour eux. Ce débat se poursuit dans le cadre du programme de travail de Doha.

Accès aux médicaments

L'OMC n'est pas l'organisation internationale principalement chargée de s'occuper des besoins des pays en développement en matière de santé publique. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Fonds mondial de l'ONU, par exemple, ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre de politiques appropriées et l'obtention des ressources nécessaires pour s'attaquer aux principales menaces de maladies dans le monde en développement. Si l'accès aux médicaments brevetés à des prix abordables est vital, assurer que les médicaments, qu'ils soient brevetés ou génériques, parviennent à ceux qui en ont besoin constitue aussi un défi majeur (OMC, 2000).

L'OMS a identifié les quatre éléments nécessaires pour assurer l'accès aux médicaments dans les pays en développement: sélection rationnelle, prix abordables, financement durable et adéquat et systèmes de soins de santé et d'approvisionnement fiables. Elle souligne que tout effort visant à élargir et garantir cet accès doit veiller à ce que les quatre «pieds de la table d'accès» soient couverts de manière appropriée. Cela inclut la fourniture de services de santé locaux, disposant d'un personnel, d'équipements, d'une gestion et d'un financement adéquats et axés sur les priorités et les besoins locaux, ainsi que des systèmes de distribution efficaces et exemptés de droits et d'impôts (Secrétariats de l'OMS et de l'OMC, 2001). Comme ces aspects ne sont guère contestés, l'attention internationale a eu tendance à se porter sur les prix des médicaments et le rôle des licences obligatoires à cet égard.

Il y a octroi de licence obligatoire lorsqu'un gouvernement permet à une tierce partie de fabriquer, d'utiliser ou de vendre un produit breveté ou un produit obtenu par un procédé breveté sans l'assentiment du titulaire du brevet. L'Accord sur les ADPIC permet le recours à des licences obligatoires dans le cadre de l'effort d'ensemble visant à établir un équilibre entre un meilleur accès aux médicaments existants et la promotion de la recherche-développement de nouveaux médicaments. La Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé

¹⁴⁰ L'auteur s'est livré à un examen détaillé des ouvrages consacrés à la relation entre droits de propriété intellectuelle et développement économique dans le cadre de l'économie mondiale.

¹⁴¹ Certains pays en développement, et quelques autres, demandent également dans le cadre du programme de travail du Conseil des ADPIC que le niveau élevé de protection que confèrent les indications géographiques soit étendu à des produits autres que les vins et spiritueux. Cette question n'est pas traitée dans le présent rapport.

publique a précisé que chaque Membre de l'OMC a le droit d'accorder des licences obligatoires et la liberté de déterminer les motifs pour lesquels de telles licences sont accordées. Elle confirme aussi que chaque Membre a le droit de déterminer ce qui constitue une situation d'urgence nationale ou d'autres circonstances d'extrême urgence; dans ce cas, la prescription visant à ce que soit obtenue au préalable l'autorisation du titulaire du brevet pour utiliser l'invention brevetée dans des conditions commerciales raisonnables peut être levée.

En outre, au paragraphe 6 de la Déclaration de Doha les Ministres ont donné pour instruction aux Membres de l'OMC de trouver une solution aux difficultés rencontrées par les pays ayant des capacités de fabrication insuffisantes ou n'en disposant pas dans le secteur pharmaceutique pour recourir de manière effective aux licences obligatoires dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC. Les pays peuvent avoir recours aux licences obligatoires soit pour produire localement, soit pour importer les produits couverts par un brevet. Le débat à l'OMC s'est concentré sur les conditions dans lesquelles les pays ayant un potentiel d'exportation de médicaments génériques pouvaient recourir à une licence obligatoire pour répondre aux problèmes de santé publique d'un autre pays.

Ainsi, la préoccupation principale portait sur l'article 31 f) de l'Accord sur les ADPIC en vertu duquel les pays doivent veiller à ce que les titulaires d'une licence obligatoire vendent l'essentiel de leur production sur le marché national. D'aucuns ont interprété cela comme signifiant que les exportations de médicaments faisant l'objet d'une licence obligatoire devaient être limitées à moins de la moitié de la production totale. Selon le projet de décision présenté le 16 décembre 2002 par le Président du Conseil des ADPIC, il serait dérogé à cette obligation pour la production et l'exportation de médicaments vers un pays Membre reconnu comme ne disposant pas des capacités de fabrication nécessaires, sous réserve d'un certain nombre de conditions qui s'appliqueraient à la fois au pays exportateur et au pays importateur. Parmi celles-ci, figureraient pour les deux pays des prescriptions spécifiques de notification indiquant notamment les quantités exactes devant être exportées. En outre, les pays exportateurs seraient tenus d'employer un étiquetage ou marquage spécial et seraient encouragés à utiliser des couleurs, formes ou emballages particuliers pour les médicaments eux-mêmes, lorsque cela serait faisable et n'aurait pas d'influence sensible sur les prix. Une telle différenciation des médicaments est importante pour empêcher leur diversion vers d'autres pays, où ils pourraient être vendus à des prix plus élevés. Tous les Membres de l'OMC seraient tenus de veiller à ce qu'ils disposent de moyens juridiques efficaces pour empêcher l'importation et la vente sur leur territoire de produits fabriqués dans le cadre de ce système, en ayant recours aux moyens déjà prescrits dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC.

L'ultime pierre d'achoppement qui a empêché l'adoption d'une décision sur la base du projet du 16 décembre 2002 s'est révélée être la question de l'étendue des problèmes de santé publique ou des maladies devant être couverts par la solution proposée. La question était de savoir si les nouvelles dispositions ne s'appliqueraient qu'aux épidémies infectieuses les plus graves affectant les pays en développement ou si l'arrangement devait être régi par le paragraphe 1 de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, qui se réfère à «la gravité des problèmes de santé publique qui touchent de nombreux pays en développement et pays les moins avancés, en particulier ceux qui résultent du VIH/SIDA, de la tuberculose, du paludisme et d'autres épidémies». Nonobstant le fait qu'ils ne soient pas parvenus à un accord avant la fin de 2002, les Membres ont confirmé qu'ils restaient déterminés à trouver le plus rapidement possible une solution multilatérale à ce problème. En attendant qu'un tel accord soit conclu, les États-Unis, le Canada, l'UE et la Suisse ont décrété des moratoires unilatéraux, soumis à diverses conditions et limitations quant à leur portée, pour ce qui est de saisir l'OMC de plaintes à l'encontre des pays qui exporteraient des médicaments faisant l'objet de licences obligatoires. La nécessité d'une solution multilatérale devient de plus en plus urgente, étant donné que la période de transition pour l'introduction dans certains pays en développement d'une protection des brevets concernant les produits pharmaceutiques se termine à la fin de 2004.

Comme on l'a souligné plus haut, un pays importateur peut, dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC, délivrer une licence obligatoire pour l'importation de médicaments génériques. Conformément à l'article 31 h) de l'Accord sur les ADPIC, une rémunération doit normalement être payée dans un tel cas aussi bien dans le pays exportateur que dans le pays importateur. Dans le projet du 16 décembre 2002, l'obligation pour les pays importateurs de rémunérer le titulaire du brevet serait levée, pour autant qu'une rémunération adéquate soit versée par le pays exportateur. Il a également été souligné que la rémunération serait calculée sur la base de la valeur de la licence pour le pays importateur.

Malgré l'accent mis sur les prix des médicaments et le rôle des licences obligatoires, il convient de noter que même avec une protection complète des brevets, les médicaments peuvent être vendus dans les pays à bas revenu à des prix réduits lorsque les sociétés pharmaceutiques titulaires des brevets pratiquent une certaine forme de discrimination dans les prix, souvent appelée fixation de prix différentiels. Les différents marchés peuvent être desservis à des prix reflétant les conditions de la demande locale. Même en fixant ses prix dans les marchés à faible revenu à un niveau proche de ses coûts marginaux, une société pharmaceutique peut encore recouvrer une partie de ses coûts de recherche-développement et de ses autres coûts fixes. Cependant, pour qu'une société pharmaceutique applique des prix différentiels, il faut que les marchés soient effectivement cloisonnés. Sinon, il y aurait un risque important que les médicaments soient réimportés dans des pays à haut revenu dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler un «commerce parallèle». Un tel système dépendrait aussi de la volonté des consommateurs et des contribuables de ces pays de ne pas rechercher ces prix bas (Secrétariats de l'OMS et de l'OMC, 2001). Bien entendu, les habitants les plus pauvres des pays les moins riches du monde peuvent ne pas même être en mesure de payer le coût marginal des médicaments, de sorte qu'il peut être nécessaire d'en subventionner la fourniture d'une manière ou d'une autre.

En résumé, les Membres doivent mener à bien la tâche consistant à assurer que l'OMC participe à la solution de ce problème de développement et que cela se sache. Cet objectif est à la base des efforts considérables déployés jusqu'ici pour trouver les moyens d'interpréter et de mettre en œuvre l'Accord sur les ADPIC d'une manière qui assure un équilibre entre deux objectifs fondamentaux: promouvoir l'accès aux médicaments pour tous et créer les conditions qui permettront que de nouveaux médicaments soient disponibles à l'avenir. Le succès des débats sur l'accès aux médicaments enverra aux diverses communautés du monde un message précieux sur l'engagement de l'OMC en faveur du développement.

Accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles¹⁴²

Avec le développement de la biotechnologie moderne, la préservation, la gestion et l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles connexes ont été perçues comme une question présentant une importance commerciale croissante, en particulier pour les pays en développement, dans lesquels on trouve une grande partie de la diversité biologique de la planète. Les connaissances traditionnelles évoluent et ne sont pas produites systématiquement. Elles sont transmises, souvent oralement, d'une génération à l'autre et sont généralement détenues de manière collective (OMPI, 2002). De nombreux domaines de connaissance sont concernés, y compris les expressions culturelles, telles que le folklore. Un débat animé sur tous les aspects des connaissances traditionnelles et du folklore se poursuit activement à l'OMPI. Certains pays en développement ont cependant insisté pour qu'un débat parallèle ait lieu à l'OMC. Une grande partie de l'attention y est actuellement consacrée aux ressources génétiques préservées et gérées au fil du temps par les communautés traditionnelles et aux inventions biotechnologiques qu'en ont tirées des tierces parties. Si son invention répond au critère de brevetabilité, le détenteur d'une invention biotechnologique peut bénéficier de la protection d'un brevet conformément à l'Accord sur les ADPIC, à condition qu'elle ne relève pas de l'exclusion autorisée pour les inventions portant sur des plantes et animaux autres que les micro-organismes et les processus microbiologiques. Par contre, les connaissances traditionnelles peuvent ne pas bénéficier d'une telle protection lorsqu'elles ne satisfont pas aux critères de brevetabilité, par exemple la nouveauté.

Cette question est discutée au Conseil des ADPIC dans le cadre du mandat découlant du paragraphe 19 de la Déclaration ministérielle de Doha qui lui donne pour instruction de poursuivre son programme de travail, y compris au titre du réexamen de l'article 27:3 b) (qui se réfère aux exceptions en matière de brevetabilité), l'examen de la mise en œuvre de l'article 71:1 de l'Accord sur les ADPIC et les travaux prévus sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre en vertu du paragraphe 12 de la Déclaration. Pour tirer profit des ressources génétiques et connaissances traditionnelles connexes, de nombreux pays en développement souhaitent que soit apportée à l'Accord sur les ADPIC une modification qui exigerait des demandeurs de brevets qu'ils révèlent la source des matériaux et des connaissances utilisés dans l'invention revendiquée et qu'ils fournissent la preuve d'un consentement préalable donné en connaissance de cause et d'un accord de

¹⁴² On trouvera un résumé plus complet du débat en cours à l'OMC sur cette question et des sujets connexes dans les documents IP/C/W/368, 369 et 370 de l'OMC.

partage des avantages dans le pays d'origine, comme le prévoit la Convention sur la diversité biologique. Ces pays considèrent que les législations nationales offrent une protection insuffisante contre la biopiraterie. Selon eux, les gouvernements pourraient demander la conclusion de contrats pour exiger le consentement en connaissance de cause et des arrangements appropriés de partage des avantages avant de donner accès à des ressources génétiques et connaissances traditionnelles connexes. La prospection dans le domaine biologique pourrait néanmoins se poursuivre sans autorisation conforme à la législation nationale, dont le champ d'application, dès lors que les matériaux génétiques et connaissances traditionnelles en question seraient utilisés en dehors de la juridiction du pays, est limité.

Certains Membres ont exprimé l'opinion que les législations nationales et les contrats fondés sur elles peuvent assurer de manière adéquate le respect de la nécessité du consentement préalable donné en connaissance de cause et du partage des avantages. Ils mettent en doute la pertinence de l'Accord sur les ADPIC en la matière, soutenant que la protection des droits de propriété intellectuelle a pour objet de rémunérer l'investissement consacré à l'innovation et à la commercialisation ultérieure et non la possession de ressources naturelles et de connaissances traditionnelles connexes, qui peuvent de toute façon exister en un certain nombre d'endroits et ne pas être facilement attribuables à une source unique.

Certains pays en développement craignent aussi que l'application des critères de brevetabilité dans certains pays soit brouillée au point que de simples découvertes de micro-organismes ou d'autres matériaux biologiques puissent être considérées comme des inventions et donner lieu à l'octroi de brevets couvrant des matériaux génétiques dans leur état naturel. Ils estiment que cela reviendrait à une appropriation de ressources génétiques par des particuliers, incompatible avec les droits souverains des pays sur les ressources génétiques de leur territoire. Ils estiment que la divulgation de l'origine de tout matériel génétique faciliterait le contrôle des octrois potentiellement erronés de brevets.

Les Membres de l'OMC ne partagent pas tous cet avis. Pour certains, dès lors qu'il y a intervention humaine suffisante, par exemple isolation ou purification de matériaux génétiques dont l'existence n'était pas précédemment reconnue, les critères de brevetabilité, y compris le caractère inventif, peuvent être réunis. Un tel brevet ne serait pas synonyme de possession du matériau original et n'aurait pas d'effet sur les droits de propriété afférents à la source du matériau. La nécessité de divulguer l'origine des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles se heurte aussi à des résistances aux motifs qu'il peut être compliqué de déterminer cette origine, que des coûts et des contraintes administratives supplémentaires seraient imposés aux inventeurs et que le secret se trouverait encouragé du fait que les inventeurs pourraient éviter de demander des brevets. Un argument supplémentaire est que le principal objectif des prescriptions de divulgation de l'Accord sur les ADPIC est de permettre à d'autres de reproduire la technologie brevetée et d'en tirer un enseignement et que l'approche proposée serait contraire à ces objectifs et d'autres objectifs connexes.

Une autre approche suivie par certains pays en développement pour empêcher ce qu'ils considèrent comme le brevetage abusif de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles connexes consiste à élargir le champ des exclusions prévues à l'article 27:3 b) à toutes les formes de vie. Cela inclurait les micro-organismes et tous les autres organismes vivants et leurs parties, telles que les gènes, ainsi que les processus naturels produisant des organismes vivants. Il a encore été proposé de définir les «micro-organismes» brevetables comme excluant les gènes, les enzymes, les lignées de cellules, etc. Un élément clé du raisonnement à la base de ces propositions est d'ordre éthique. Pour certains adversaires de ce point de vue, étendre les exclusions de la brevetabilité, ou même l'existence même d'exclusions, sont superflus pour répondre aux préoccupations d'ordre éthique, car l'exploitation des inventions brevetées est soumise aux exclusions éthiques visées à l'article 27:2 de l'Accord sur les ADPIC. En outre, l'exclusion de la brevetabilité de sujets particuliers n'empêcherait pas en soi la recherche, ni l'exploitation de telles technologies, mais rendrait ces activités plus difficiles à contrôler, si elles se faisaient dans le secret.

Les pays en développement se réfèrent à la Convention sur la diversité biologique (CDB) et ses dispositions relatives à la souveraineté des pays sur leurs ressources génétiques, au consentement préalable donné en connaissance de cause et au partage des avantages. Ils estiment que l'Accord sur les ADPIC devrait appuyer ces dispositions selon les modalités mentionnées plus haut. D'autres pays ne voient aucun conflit entre les dispositions de l'Accord sur les

ADPIC et celles de la CDB, les deux textes pouvant être appliqués d'une manière complémentaire, en particulier compte tenu de leurs objectifs et buts différents. Comme il a été souligné plus haut, les pays en développement estiment que s'ils pouvaient obtenir l'inclusion des obligations de divulgation dans les conditions de brevetabilité de l'Accord sur les ADPIC, cela leur permettrait de remettre en cause des brevets octroyés dans d'autres pays ou les aider à obtenir des arrangements appropriés pour le partage des avantages.

Dans le domaine de la protection des variétés végétales, de nombreux pays en développement cherchent à éviter toute réduction de la flexibilité prévue à l'article 27:3 b) de l'Accord sur les ADPIC, lequel permet aux pays de protéger les variétés végétales soit par des brevets, soit par un système *sui generis* efficace. Ils soutiennent que la réutilisation et l'échange de semences par les agriculteurs, l'accès à de nouvelles semences, et le coût de l'obtention de nouvelles semences pouvaient se trouver considérablement affectés, selon le type de protection accordée. En conséquence, ils insistent pour que soient maintenue la flexibilité prévue dans l'Accord sur les ADPIC en ce qui concerne la fourniture d'une protection *sui generis* efficace du fait qu'aucun critère spécifique n'a été élaboré pour juger de cette efficacité. Le débat sur les systèmes de protection *sui generis* les plus efficaces a également révélé des divergences portant sur le degré de flexibilité prévu.

La crainte a également été exprimée que, puisque la sécurité alimentaire des collectivités locales de nombreux pays en développement dépend en grande partie de la préservation, du partage et du replantage de semences provenant de récoltes antérieures, les communautés pauvres pourraient se trouver affectées de manière négative si elles devaient payer des redevances à des producteurs phytogénétiques pour se livrer à de telles activités. L'argument a également été avancé que les agriculteurs traditionnels ont, pendant de multiples décennies, contribué à la diversité biologique et au développement de nouvelles variétés végétales.

D'autres Membres ont souligné, par contre, les investissements lourds qu'exigent le développement et l'exploitation de nouvelles variétés végétales, le potentiel nécessaire pour satisfaire les besoins d'une population en augmentation et accroître les revenus des agriculteurs, ainsi que la nécessité d'un système efficace de protection pour encourager de tels investissements.

Protection de la propriété intellectuelle dans le système commercial multilatéral et développement économique

Dans ce qui précède, on a examiné certains aspects du débat sur la propriété intellectuelle proches des préoccupations des pays en développement, qui ont reçu récemment le plus d'attention à l'OMC. Ces sujets illustrent les questions économiques sous-jacentes à l'élaboration de tout système de protection de la propriété intellectuelle. Trouver au niveau national entre producteurs et utilisateurs de propriété intellectuelle un équilibre qui optimise le bien-être et le développement économique du pays est en soi une tâche difficile et peut engendrer des perdants comme des gagnants. Cela devient encore plus difficile au niveau multilatéral auquel, même si le système entraîne une amélioration du bien-être mondial, on peut encore avoir des gagnants et des perdants.

Il en va de même de la libéralisation du commerce. Des gagnants et des perdants apparaissent, mais dans la plupart des situations tous les pays bénéficient de la libéralisation du commerce, de sorte que les problèmes des perdants peuvent être traités plus facilement dans le contexte d'un gain global au plan national. Même lorsque les pays tirent profit des résultats des négociations commerciales internationales dans leur ensemble, ils peuvent encore se considérer comme perdants en ce qui concerne l'élément propriété intellectuelle de ces négociations.

La tâche visant à trouver un équilibre approprié entre incitations à l'innovation et à la créativité, d'une part, et coûts d'accès pour les utilisateurs, d'autre part, en particulier compte tenu des niveaux très différents de développement des pays, était au premier plan des négociations qui ont abouti à la formulation de l'Accord sur les ADPIC. Inévitablement, toute règle multilatérale ne reflétera pas exactement ce que chaque pays aurait déterminé de son propre chef, étant donné qu'elle cherche à tenir compte également des intérêts des autres pays, mais le résultat final a été l'incorporation dans l'Accord sur les ADPIC d'une flexibilité considérable. On en a parlé à propos de certaines questions relatives à la santé publique et à l'accès aux médicaments, mais on

peut trouver diverses options concernant la forme et le niveau de protection dans l'ensemble de l'Accord sur les ADPIC. Le défi auquel se trouve confronté chaque Membre de l'OMC est de trouver le moyen d'utiliser au mieux cette flexibilité, compte tenu de son niveau de développement propre.

Il serait inapproprié pour les pays en développement de considérer la protection de la propriété intellectuelle simplement comme un jeu à somme nulle. Chaque pays en développement doit non seulement être conscient de l'importance de la protection de la propriété intellectuelle pour ce qui est de la promotion de sa propre créativité et innovation au service de son développement, mais également du rôle qu'elle peut jouer en créant des conditions qui encouragent l'investissement étranger et le transfert des dernières technologies, en particulier celles pour lesquelles la coopération avec leurs créateurs peut être essentielle.

La mesure dans laquelle les pays peuvent optimiser l'utilisation du système de propriété intellectuelle à des fins de développement dépend bien entendu pour beaucoup des synergies qui peuvent exister avec d'autres orientations nationales affectant la créativité et l'innovation, la faculté d'adaptation et l'ouverture aux technologies, l'investissement étranger, le développement national, l'agriculture, etc. Il est avéré que les gains de bien-être résultant de la protection de la propriété intellectuelle sont plus élevés pour les pays dont le système commercial est ouvert que pour les autres.¹⁴³ La législation et la politique de la concurrence constituent un domaine d'action qui influe tout particulièrement sur les coûts et avantages de la protection de la propriété intellectuelle. Une législation de la concurrence qui fonctionne bien peut être précieuse pour atténuer les effets négatifs de l'utilisation abusive de la propriété intellectuelle tout en préservant les avantages. De plus en plus, les pays en développement établissent ou améliorent leur législation sur la concurrence. À cet égard, la Déclaration ministérielle de Doha a reconnu la justification d'un cadre multilatéral afin que la politique de la concurrence contribue davantage au commerce international et au développement; d'importantes décisions doivent être prises à ce sujet à Cancun.

La propriété intellectuelle n'est pas une notion statique, car elle évolue et change en fonction des besoins d'un monde en évolution. L'Accord sur les ADPIC le reconnaît et prévoit une adaptation à cette évolution. Comme le démontre le débat en cours au Conseil des ADPIC, il existe un certain nombre de sujets à propos desquels certains pays en développement ont pris l'initiative en la matière à l'OMC en vue d'améliorer la façon dont le système de propriété intellectuelle peut répondre à leurs besoins. Ceux-ci comprennent non seulement les questions d'accès aux médicaments et la protection des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles dont il a été question plus haut, mais aussi l'extension de la protection assez poussée que confèrent les indications géographiques à des produits autres que les vins et spiritueux.

4. GÉRER L'OUVERTURE DANS LE CADRE DES RÈGLES DE L'OMC

Les règles du GATT/de l'OMC visent à atteindre au moins quatre objectifs essentiels pour la viabilité, l'efficacité et le fonctionnement harmonieux du système commercial. Ces objectifs définissent les conditions essentielles à la stabilité continue du système, assurant ainsi que les Membres équilibrent l'exercice de leurs droits et le respect de leurs obligations d'une façon prévisible et bénéfique à tous.

Premièrement, les engagements d'accès aux marchés et le principe de non-discrimination, fondamental pour le système, ne doivent pas être compromis par les autres politiques conduites ou par des procédures administratives. Dans le domaine des biens, les dispositions qui couvrent l'évaluation en douane, les obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les licences d'importation, l'utilisation des restrictions quantitatives, les subventions, le commerce d'État, les arrangements régionaux et les exceptions pour des motifs d'ordre général ou de sécurité, par exemple, sont toutes conçues en gardant ce principe à l'esprit. Dans le domaine des services, diverses règles en vigueur – et notamment celles qui concernent l'intégration économique, la réglementation intérieure, les mesures de reconnaissance, les monopoles et les pratiques commerciales – visent un objectif identique, même si elles sont à l'évidence adaptées aux caractéristiques des transactions concernant les services.

¹⁴³ Selon Maskus (2000), les effets positifs de la protection de la propriété intellectuelle sur la croissance dépendent de manière critique d'autres variables économiques, dont l'ouverture.

Deuxièmement, les règles du GATT/de l'OMC doivent tenir compte des objectifs des autorités, en particulier lorsque des restrictions au commerce sont nécessaires pour atteindre ceux-ci. Les dispositions relatives aux normes, par exemple, permettent aux pouvoirs publics de protéger la vie, la santé et la sécurité. Les exceptions générales de l'article XX du GATT de 1994 et de l'article XIV de l'AGCS visent à faire de même, mais couvrent un gamme d'objectifs plus étendue. Ces dispositions font apparaître clairement le lien entre le premier et le second des objectifs mentionnés ici, puisque les mesures prises par les autorités pour atteindre ces deux buts ne doivent pas être un moyen de discrimination ni constituer une restriction déguisée au commerce international.

Troisièmement, certaines règles du GATT/de l'OMC définissent les circonstances dans lesquelles les Membres peuvent revenir, à titre temporaire ou non, sur leurs engagements d'accès aux marchés. Deux motifs essentiels peuvent justifier une telle initiative. D'une part, l'évolution soudaine et parfois inattendue des conditions dans lesquelles s'opèrent les échanges peut rendre les restrictions commerciales nécessaires du point de vue de l'économie nationale. D'autre part, cette initiative peut être un moyen de se défendre contre des pratiques commerciales déloyales. Parmi les dispositions prévues pour atteindre ces objectifs dans le domaine des biens, on peut citer le droit de recourir aux sauvegardes, droits antidumping et droits compensateurs. Bien que chacune d'elles soit conçue pour répondre à des situations très différentes, ces dispositions sont parfois regroupées sous l'appellation de mesures commerciales «contingentes». Le recours aux sauvegardes et aux mesures antisubventions dans le secteur des services est envisagé, mais les modalités qu'il pourrait prendre restent à négocier.

L'introduction de restrictions au commerce est également envisagée dans d'autres dispositions du GATT/de l'OMC. Ces restrictions peuvent être adoptées pour des motifs de balance des paiements, en vertu du GATT de 1994 et de l'AGCS, afin de faire face à une hémorragie ou à une pénurie des réserves de change. Aux termes de l'article XVIII:C du GATT de 1994, les pays en développement sont autorisés à imposer les restrictions à l'importation pour favoriser la création d'une branche de production déterminée en vue de relever le niveau de vie général de leur population. Enfin, l'article XXVIII du GATT de 1994 et l'article XXI de l'AGCS permettent respectivement aux gouvernements de renégocier les droits maximaux autorisés qui avaient été consolidés précédemment et de modifier les listes de services afférentes à des engagements spécifiques d'accès aux marchés et de traitement national.

Quatrièmement, les accords concernant le règlement des différends prévoient des procédures multilatérales d'exécution des obligations de l'OMC. Il s'agit là d'une pierre angulaire du système. Si les Membres ne pouvaient pas exercer les droits qui leur sont conférés dans le cadre de l'OMC par cette voie de recours prévue au plan multilatéral, ils seraient tentés de le faire de façon unilatérale. Ils pourraient aussi adopter une attitude différente vis-à-vis de leurs propres obligations s'ils n'étaient pas convaincus que les autres parties s'acquittent des leurs. Sans les procédures multilatérales de règlement des différends, le système commercial serait par conséquent moins stable et moins efficace.

Beaucoup des dispositions susmentionnées sont examinées à l'heure actuelle dans le cadre des discussions sur les questions ou préoccupations liées à la mise en œuvre, ou des travaux relatifs au traitement spécial et différencié. Ces discussions privilégient certains aspects des règles qui touchent les pays en développement. Les questions posées par les règles spécifiques aux pays en développement ont été examinées dans leurs grandes lignes à la section IIB.3 ci-dessus. L'accent sera donc mis, dans la présente section, sur quatre points spécifiques inscrits au programme des négociations convenues dans la Déclaration de Doha: le règlement des différends, les mesures commerciales contingentes, le commerce et l'environnement et les accords régionaux. On verra que, dans chacun des cas, les règles pertinentes sont établies en ayant à l'esprit un ou plusieurs des objectifs susmentionnés. Il s'agit essentiellement de déterminer dans quelle mesure ces objectifs sont atteints et quels sont, dans l'optique du développement, les enjeux de ces négociations.

a) Règlement des différends

On s'accorde très largement à reconnaître que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a bien fonctionné (Lacarte-Muró et al., 2000), même si de nombreux Membres estiment qu'il peut être amélioré. C'est pourquoi la Déclaration de Doha demande l'ouverture de négociations afin d'améliorer et de clarifier le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (par la suite, Mémorandum d'accord).

La procédure formelle de règlement des différends à l'OMC est une option de dernier ressort. Il est préférable, en effet, que les pays parviennent à résoudre leurs différences entre eux et, de fait, bon nombre de différends en puissance ne font finalement pas l'objet d'un recours devant l'OMC. En outre, sur l'ensemble des plaintes déposées, les trois quarts environ ne vont pas au-delà des consultations et n'atteignent donc pas le stade des groupes spéciaux, car une solution satisfaisante est trouvée à un stade précoce des procédures de l'OMC (OMC, 2003b). Dans leur grande majorité, les Membres estiment que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC est essentiel à la sécurité et à la prévisibilité du système commercial, et au moins certains pays en développement voient dans ces arrangements un moyen d'atténuer le déséquilibre des forces entre les partenaires commerciaux.

Horn et al. (1999b) ont étudié les modalités d'utilisation du système de règlement des différends afin de déterminer si les Membres de l'OMC en ont bénéficié différemment. L'étude ne fait pas apparaître de biais systématique et conclut que les éléments de preuve disponibles sont au mieux ambigus. Quoi qu'il en soit, le mécanisme de règlement des différends institué par l'OMC est soupçonné en permanence d'être conçu de manière à favoriser son utilisation par les pays les plus grands et les plus puissants économiquement. Certains pays en développement cherchent à se donner les moyens d'utiliser plus efficacement ce mécanisme et soulignent deux carences essentielles du système actuel. Premièrement, l'utilisation du mécanisme de règlement des différends est très coûteuse en ressources humaines et financières, et certains pays en développement ne sont pas en mesure de faire face à de telles dépenses.

Deuxièmement, même lorsque le système a été utilisé avec succès pour mener à bien un recours, les pays en développement ont parfois des difficultés à s'assurer que leurs partenaires commerciaux plus puissants se conforment aux décisions rendues. Ce problème peut se poser lorsqu'un Membre contre lequel une détermination a été rendue dans le cadre d'un différend décide de ne pas mettre en conformité les mesures incriminées. Les petits pays ont parfois des difficultés à prendre des mesures de rétorsion ou à imposer des droits compensateurs, et l'on peut donc se demander si le système dissuade effectivement les comportements incompatibles avec les règles de l'OMC lorsque de petits pays sont concernés. Les préoccupations soulevées par ces deux questions – coût du système et asymétrie des capacités d'exercer les droits qu'il confère – sont au cœur de nombreuses propositions avancées par les pays en développement dans les négociations relatives au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

i) *Incidence sur les ressources*

Il est indispensable, pour défendre ses droits au titre de l'OMC, de disposer d'informations sur les obstacles au commerce érigés dans les marchés d'exportation. Chaque pays dispose de deux canaux principaux afin de recueillir ce type d'informations: ses propres représentants à l'étranger et le secteur privé. Beaucoup de pays en développement n'ont pas de représentation officielle importante à l'étranger et ne sont pas suffisamment équipés pour recueillir et évaluer les doléances de leurs entreprises confrontées à des politiques et pratiques commerciales contestables sur les marchés étrangers (Hoekman et al., 2000). Mais, même s'ils recueillent assez d'informations pour procéder à une première évaluation de ces questions, ils n'ont pas toujours, au plan national, les compétences indispensables pour déposer un recours et le mener à bien. Il est souvent nécessaire, en particulier, d'obtenir l'assistance très coûteuse de cabinets et de consultants spécialisés dans le droit international pour préparer des communications écrites (Michalopoulos, 1999).

Pour remédier à ce problème de ressources, un groupe de pays en développement a proposé que les pays développés qui perdent un recours contre un pays en développement règlent une partie des frais de procédure. L'article 27.2 prévoit que le Secrétariat de l'OMC offre une assistance technique et juridique aux pays en développement. Cependant, certains estiment que cette assistance ne peut être donnée qu'une fois

que le Membre a décidé de porter un différend devant l'OMC: elle pourrait donc ne pas être disponible pour évaluer si le dépôt d'un recours est possible ou non (Horn et al., 1999b). D'autre part, on s'accorde en général à penser que les avis et explications des services du Secrétariat de l'OMC ne peuvent porter que sur le droit de l'OMC et la procédure applicable, car l'obligation d'impartialité visée à l'article 27:2 du Mémoire d'accord est interprétée comme interdisant à ces services d'agir en qualité de conseil ou de participer à la rédaction des communications écrites (Van der Borght, 1999).

Le Centre d'assistance juridique sur les Accords de l'OMC, qui vient d'être créé, modifie cette situation. Cet organe indépendant a pour mission d'apporter une assistance juridique aux pays en développement, aux pays les moins avancés et aux pays en transition, auxquels sont demandées des commissions variables selon leur capacité de paiement et la fréquence à laquelle ils font appel aux services du Centre (les membres fondateurs de ce dernier ont mis en place un fonds à cet effet). Contrairement aux conseils juridiques généraux que le Secrétariat de l'OMC est en mesure d'offrir, la valeur ajoutée du Centre vient de sa capacité à appuyer la procédure judiciaire et à donner des avis sans être tenu par une obligation de neutralité.

ii) Recours croissant des pays en développement au mécanisme de règlement des différends

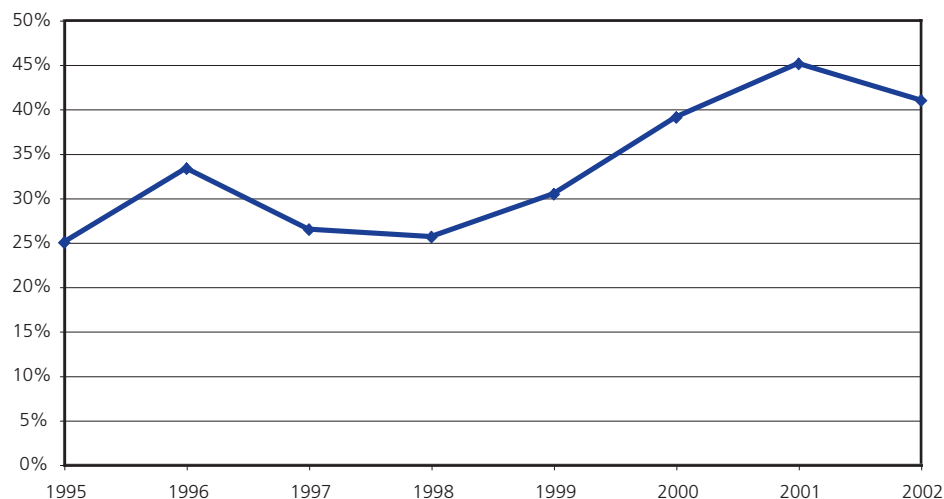
Le coût moyen des procédures engagées devant l'OMC pourrait aussi diminuer si les pays en développement s'efforçaient de résoudre autant de cas que possible au stade des consultations et si l'on accélérât le processus de règlement des différends, qui dure parfois plus de deux ans avant d'aboutir à une détermination finale (Hoekman et al., 2000). Une proposition avancée par un pays en développement est à l'étude dans le cadre des négociations du Mémoire d'accord: elle consiste à rendre la conciliation obligatoire - processus selon lequel l'examen impartial d'un point litigieux et la détermination des modalités de règlement possibles du différend sont confiés à une autorité indépendante. Jusqu'à présent, les pays n'ont guère cherché à se prévaloir de l'article 5 (Bons offices, conciliation et médiation) du Mémoire d'accord et les efforts déployés dans ce sens n'ont pas abouti (document WT/DSB/25 de l'OMC). Vu le succès très limité du dispositif de conciliation obligatoire prévu dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires conclu dans le cadre du Tokyo Round de 1979, de nombreux Membres doutent de l'intérêt d'imposer ce type d'obligations.

Une décision de 1966 prévoyait une procédure de règlement accéléré des différends pour les pays en développement (article 3:12 du Mémoire d'accord). Cependant, les propositions avancées par les pays en développement dans le cadre des négociations du Mémoire d'accord vont dans la direction opposée, puisqu'elles s'efforcent d'étendre la durée des procédures de règlement des différends et prévoient des intervalles plus longs pour les pays en développement à chaque stade du processus. D'autres dispositions du Mémoire d'accord, telles que l'article 4.10, font référence à la situation particulière des pays en développement, et indiquent qu'elle devrait être davantage prise en compte au stade des consultations. On peut penser que cette disposition vise à encourager le réexamen des plaintes imminentes. Les pays en développement estiment qu'en dépit de son caractère obligatoire, cette disposition (et d'autres obligations concernant l'octroi d'un traitement spécial et différencié) n'a pas été effectivement mise en œuvre. Ils souhaitent que les pays développés Membres soient tenus de justifier comment la situation spéciale des pays en développement a été prise en compte et dans quelle mesure ces considérations les ont conduits à mener leur recours de façon différente.

Il est cependant fréquent que les pays en développement n'invoquent tout simplement pas les dispositions relatives au traitement spécial et différencié. Cela est dû en partie au fait qu'ils souhaitent apparaître comme des partenaires égaux dans une procédure contentieuse, qui pourrait faire jurisprudence à l'avenir. Environ 41 pour cent des plaintes déposées par les pays en développement depuis l'entrée en vigueur de l'OMC en 1995 étaient dirigées contre d'autres pays en développement, et la tendance s'est amplifiée ces dernières années (graphique IIB.13). Depuis 1995, les pays en développement ont déposé en moyenne la moitié des plaintes reçues par l'OMC (graphique IIB.14), et davantage même si l'on s'en tient à la période récente. L'intérêt grandissant des pays en développement pour le mécanisme de règlement des différends de l'OMC témoigne de l'élargissement de l'éventail de leurs préoccupations commerciales et de la diversité croissante de leurs exportations et de leurs partenaires commerciaux.

Graphique IIB.13
Plaintes de pays en développement Membres contre d'autres pays en développement Membres, 1995-2002

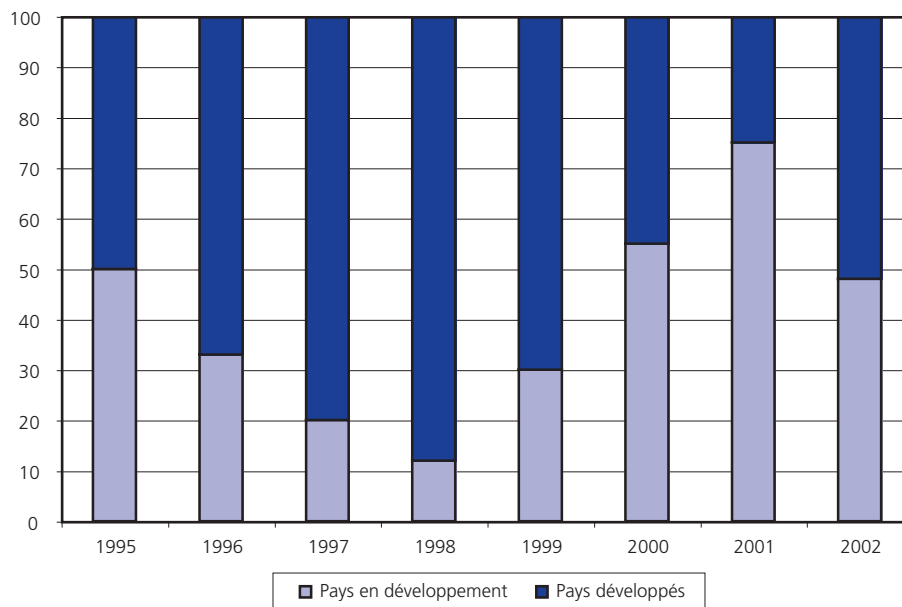
(en pourcentage des plaintes déposées par les pays en développement Membres [cumulées])



Source: OMC.

Graphique IIB.14
Pays développés et pays en développement Membres en tant que parties plaignantes, 1995-2002

(en pourcentage)



Source: OMC.

iii) Mise en conformité

Dans le cadre de l'OMC, la suspension des concessions en vertu de l'article 22:6 du Mémorandum d'accord est la dernière carte disponible pour inciter à la mise en conformité. La possibilité de prendre des mesures de rétorsion contre les Membres qui s'y refusent est conçue pour représenter une menace crédible qui assurera un plus grand respect ne se conforment pas aux décisions ou recommandations. Les Membres qui ne le font pas seront vraisemblablement incités à prendre des mesures de mise en conformité par les exportateurs

touchés – et par d'autres parties intéressées, peut-être – si la menace de mesures de rétorsion est évoquée ou appliquée. À en juger par le nombre d'affaires qui se terminent par une suspension de concessions, on peut penser que le système fonctionne: en effet, seuls quelques cas se sont conclus par une demande d'autorisation déposée par un Membre en vue de suspendre des concessions.¹⁴⁴ Beaucoup d'autres recours ont été résolus par un accord entre les parties. Si le Mémoire d'accord requiert que les solutions convenues entre les parties soient compatibles avec l'Accord sur l'OMC (article 3:5) et notifiées à l'Organe de règlement des différends (article 3:6), certains craignent néanmoins que ces solutions convenues modifient la mesure incriminée pour la partie plaignante, mais la laisse inchangée pour les tiers. Cela explique qu'un certain nombre de pays en développement estiment que les Membres devraient notifier les conditions du règlement survenu e façon suffisamment détaillée pour en permettre l'évaluation.

Les pays en développement peuvent s'abstenir de suspendre des concessions en raison des conséquences négatives qu'une telle action aurait pour eux-mêmes, alors qu'une puissance économique qui s'appuie sur un vaste marché intérieur et de multiples relations commerciales ne sera pas forcément touchée par la suspension de concessions décidée par un petit pays qui ne représente qu'une part minime de ses exportations. Certains pays en développement dépendent de schémas de préférences accordés par d'autres pays sur une base unilatérale, et risquent d'hésiter à déplaire à ces derniers en déposant une plainte (Pauwelyn, 2000; Mavroidis, 2000; Horn et al., 1999b).

Afin de réduire au minimum les coûts qu'un relèvement des obstacles au commerce implique invariablement pour l'économie du pays qui y recourt et d'accroître l'efficacité des menaces de rétorsion émanant de petits pays, l'Organe de règlement des différends a, à l'occasion, autorisé la suspension des obligations dans d'autres domaines que les biens. Dans le différend sur les bananes, par exemple, l'Équateur a été autorisé à prendre, dans le domaine des ADPIC, des mesures correctives contre l'Union européenne qui n'impliquaient que des coûts minimes pour son économie. Parallèlement, les ADPIC étaient considérés comme un domaine où des mesures de rétorsion, même engagées par un pays relativement petit, pouvaient avoir un effet sur un grand pays en ciblant des groupes de pression bien organisés (Subramanian et al., 2000).

L'idée d'autoriser des mesures incompatibles avec l'OMC pour remédier à une violation des règles de l'OMC par un autre Membre soulève des préoccupations d'ordre systémique. L'approbation de suspensions de concessions va à l'encontre de l'objectif d'un commerce ouvert et entraîne des coûts de bien-être. Qui plus est, comme les Membres qui procèdent à ces rétorsions bénéficient d'une grande latitude pour déterminer sur quelles importations porteront les restrictions, les branches de production nationales peuvent saisir cette occasion pour se protéger davantage contre les importations, au risque d'alimenter les pressions protectionnistes. En revanche, les forces favorables à la libéralisation dans le pays menacé par les suspensions de concessions peuvent être consolidées et les secteurs d'exportation touchés peuvent prendre plus d'importance que les groupes de pression favorables au protectionnisme. L'idée de susciter les craintes d'un maximum d'exportateurs étrangers semble sous-tendre les législations dites de «carrousel», qui consistent à changer périodiquement les secteurs d'exportation touchés par les droits punitifs et à veiller à ce que le nombre de produits ciblés par les mesures de rétorsion soit supérieur à celui des produits soumis aux restrictions (Charnovitz, 2001a).

De nombreux pays en développement jugent la compensation préférable à la rétorsion.¹⁴⁵ Dans ce contexte, la compensation fait référence à l'abaissement des obstacles au commerce dans d'autres secteurs. Au lieu du passage à une situation plus protectionniste qu'entraîne une suspension de concessions, la compensation ramènerait la situation globale au niveau en vigueur avant la violation enregistrée, et pourrait même l'améliorer. La compensation pourrait aussi prendre une forme financière, et des propositions allant dans ce

¹⁴⁴ Ces quatre cas étaient les suivants: Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution de bananes; Communautés européennes – Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones); États-Unis – Traitement fiscal des sociétés de ventes à l'étranger; et Canada – Crédits à l'exportation et garanties de prêt accordées pour les aéronefs régionaux.

¹⁴⁵ À l'heure actuelle, la compensation n'est autorisée qu'à titre temporaire, si les recommandations du Groupe spécial ne sont pas mises en œuvre dans un délai raisonnable (article 22:1 du Mémoire d'accord). Il s'agit de rééquilibrer les échanges entre les deux parties au litige jusqu'à ce que les recommandations soient appliquées.

sens ont été avancées lors des négociations en cours.¹⁴⁶ Le Mémoire d'accord exprime une préférence pour la compensation plutôt que la suspension des concessions, mais observe que la compensation est facultative. Elle n'a jamais été une mesure correctrice jusqu'à présent, pour la raison, notamment, que l'octroi des compensations commerciales devrait se faire dans des conditions compatibles avec la règle de la nation la plus favorisée (Charnovitz, 2001a). Cependant, si tous les pays se voient accorder la possibilité d'accéder plus largement aux marchés, le niveau des «avantages annulés ou compromis» pour lesquels la partie plaignante doit être compensée sera probablement dépassé, ce qui reviendrait à introduire un élément de punition (Horn et al., 1999b).

En outre, si la compensation était obligatoire, il est difficile de dire quelle action pourrait être engagée au cas où le pays défendeur refuserait de l'accorder. La suspension de concessions a pour atout majeur de pouvoir être mise en œuvre par la partie plaignante elle-même et d'inciter le pays défendeur à corriger la violation initiale. Sachant combien il serait difficile sans doute de faire exécuter cette compensation, la seule alternative à une suspension de concessions serait de restreindre les droits du pays défendeur dans le cadre de l'OMC (Charnovitz, 2001a; Pauwelyn, 2000). En dehors de ces réflexions plutôt théoriques, une autre proposition a été avancée lors des négociations du Mémoire d'accord: les pays qui ne parviennent pas à obtenir compensation et ne sont guère disposés à exercer leur droit de suspension des concessions devraient pouvoir transférer ce droit à un autre Membre intéressé. En échange, un avantage qui pourrait prendre la forme d'un versement d'espèces serait négocié, dans les limites du montant de la suspension autorisée. Le pays tiers pouvant avoir un intérêt à protéger ainsi sa propre branche de production obtiendrait l'intégralité du droit transféré, mais il le paierait vraisemblablement à prix réduit. Les pays en développement pourraient avoir avantage à rendre ainsi les droits de rétorsion négociables, car ils bénéficieraient d'un afflux de liquidités qui, bien qu'inférieur nominalement, n'en dépasserait pas moins le bénéfice net réduit, voire la perte, que le pays enregistrerait en relevant les obstacles au commerce et en mettant à mal sa propre économie.

Certains ont suggéré aussi que la compensation devrait être exigible à compter du moment où la mesure incompatible avec l'OMC est entrée en vigueur (application rétroactive). Le système de règlement des différends actuel ne prévoyant pas cette rétroactivité, il permet aux Membres d'échapper à toute punition pour des actes incompatibles avec leurs obligations, au moins pendant la durée du recours. Comme il s'écoule parfois plus de deux ans entre l'ouverture d'une procédure de règlement d'un différend et le retrait de la mesure incompatible avec les règles de l'OMC, la partie plaignante peut subir des dommages considérables dans ce laps de temps.¹⁴⁷

La compensation peut aussi être une solution judicieuse lorsqu'un pays préfère supporter une suspension de concessions parce que l'avantage politique qu'il y a à ménager des intérêts protectionnistes l'emporte sur le coût politique qu'entraîne la soumission des exportateurs à des mesures de rétorsion. Bhagwati (1999) propose que les Membres engagent une renégociation des concessions à chaque fois qu'ils jugent politiquement inopportun de mettre en œuvre les recommandations du groupe spécial. Les compensations seraient versées non seulement aux parties en cause, mais à tous les Membres de l'OMC sur une base NPF. La compensation sous forme de renégociation des concessions n'aiderait pas les secteurs d'exportation touchés par le manquement aux obligations constaté, mais elle serait préférable à la rétorsion, dans une perspective économique plus large (Hoekman et al., 2000).

¹⁴⁶ L'idée d'une compensation monétaire avait été débattue au sein du GATT dans les années 60. Cependant, le fait que les législateurs seraient sans doute peu enclins à affecter des dépenses budgétaires à cette fin était apparu alors comme un sérieux obstacle à tout approfondissement de cette idée. Récemment, Bhagwati a proposé que le pays défendeur verse une compensation en espèces à la partie plaignante, et que cette compensation soit ensuite donnée à l'industrie exportatrice (citée dans Charnovitz, 2001a). Cela pourrait toutefois avoir un impact négatif sur les branches de production d'autres pays.

¹⁴⁷ Le rapport du Groupe spécial «Australie – Subventions aux producteurs et exportateurs de cuir pour automobile: Recours à l'article 21:5 du Mémoire d'accord par les États-Unis» (WT/DS126/RW) montre que les sanctions prévues par le Mémoire d'accord ne se limitent pas forcément à des actions purement prospectives. Voir en particulier les paragraphes 6.29 à 6.32.

iv) *Évolution probable des négociations*

En échange du système de règlement des différends contraignant et automatique négocié lors du Cycle d'Uruguay, les Membres ont convenu de ne pas agir unilatéralement (article 23 du Mémoire d'accord). Les freins à l'unilatéralisme vont probablement être encore renforcés. Ainsi, la question de savoir si le respect des règles du Mémoire d'accord doit être déterminé de façon multilatérale avant l'autorisation d'une suspension de concessions est presque résolue (question de la «chronologie»)¹⁴⁸. Jusqu'ici, il est difficile de dire avec précision si la non-conformité des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de l'ORD peut être établie de façon unilatérale et si la partie plaignante peut chercher à prendre des mesures de rétorsion immédiatement après l'achèvement de la période de mise en œuvre.

Le système continuera cependant de reposer sur la bonne foi des Membres, en particulier si la dimension économique doit prendre une place plus importante (Barfield, 2002). Quant aux négociations afférentes au Mémoire d'accord, il sera intéressant de voir si le mécanisme de règlement des différends de l'OMC se rapprochera encore plus d'un système judiciaire protégeant davantage les droits des Membres – au risque d'alourdir les coûts économiques et d'accentuer les rigidités – ou si l'on trouvera des moyens novateurs d'encourager plus efficacement la recherche de solutions politiques et d'accords à l'amiable.

b) **Mesures commerciales contingentes prises dans le domaine des marchandises**

Ainsi qu'on l'a noté plus haut, la notion de politique commerciale contingente fait référence aux règles qui autorisent les gouvernements à appliquer des droits antidumping ou à prendre des mesures compensatoires ou de sauvegarde. Dans le domaine des biens, les droits antidumping peuvent être appliqués lorsqu'un produit est vendu sur un marché d'exportation à une valeur inférieure à la normale, causant ainsi ou menaçant de causer un dommage important à une branche de production nationale. Les droits compensateurs peuvent s'appliquer aux exportations qui ont bénéficié de subventions et qui portent préjudice à une branche de production nationale. Les mesures de sauvegarde sont permises lorsque l'augmentation des importations cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production nationale.

Ces mesures ont un point commun: elles cherchent à restreindre les flux commerciaux. Étant donné que l'objectif déclaré de l'OMC est de libéraliser le commerce¹⁴⁹, et sans même mentionner les travaux économiques théoriques et autres éléments qui prouvent abondamment les gains de bien-être dégagés par le commerce, on peut se demander comment justifier ces dispositions de l'OMC. Différents arguments pourraient être avancés à cet effet, qui s'appuient sur les carences ou l'imperfection des marchés, les facteurs dynamiques, les coûts d'ajustement élevés ou le comportement des autres pays. En règle générale, ces justifications reposent sur des situations très spécifiques et ne sont pas toujours faciles à établir ou à défendre. En outre, comme il est souvent difficile d'apporter des précisions utiles à l'appui de ces recours, ne serait-ce qu'en raison des problèmes de mesure qui se posent, beaucoup craignent que les arguments avancés puissent être manipulés et accaparés par les groupes de pression.

Plus fondamentalement, toutefois, on peut faire valoir que les mesures de protection contingentes peuvent assurer un niveau d'accès aux marchés supérieur, à tout moment, à ce qu'il aurait été sans ces clauses «échappatoires». En effet, les gouvernements sont parfois mieux disposés à aller plus loin dans l'ouverture des marchés s'ils savent qu'ils seront protégés en cas d'événements imprévus et qu'ils pourront répondre efficacement à des pratiques commerciales déloyales. C'est une justification économique fondamentale des règles qui envisagent des marchés moins ouverts. Mais cette option peut être exercée de façon plus ou moins efficace. Il arrive parfois que les mesures contingentes aillent plus loin que nécessaire pour corriger une situation donnée ou qu'elles soient mal conçues et s'accompagnent de coûts qui auraient pu être évités.

¹⁴⁸ Pour une analyse approfondie de ces discussions et des fondements juridiques de ces questions de «chronologie», voir Valles et al. (2000).

¹⁴⁹ Le préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce parle de conclure des accords «visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce».

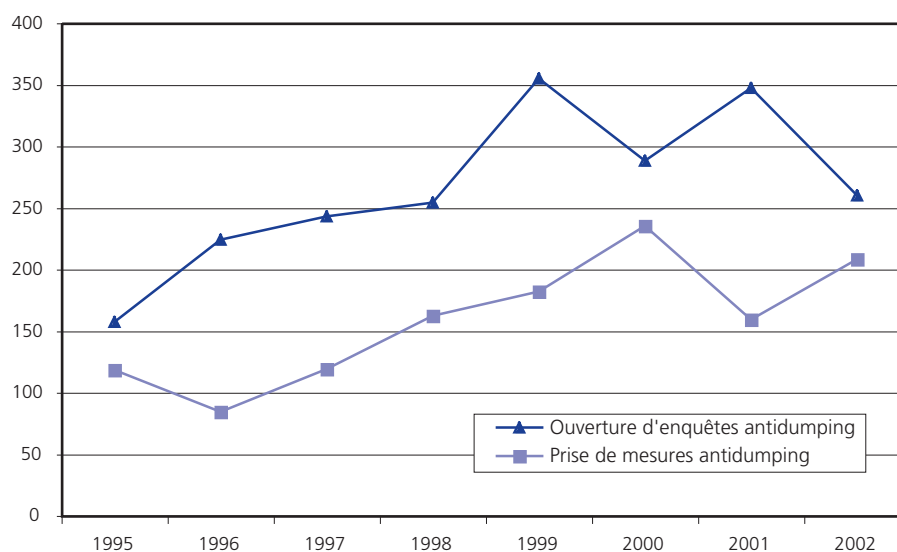
À la limite, le gain de bien-être dégagé par une ouverture accrue des marchés pourrait être dépassé par le coût des mesures de protection contingentes. Beaucoup dépend, par conséquent, de la teneur des mesures commerciales contingentes.

Un second argument peut être avancé en faveur de ces instruments: leur existence même est de nature à discipliner la politique des partenaires commerciaux. Si un pays sait que l'octroi de subventions déclenchera des mesures compensatoires, par exemple, il risque d'y avoir moins recours. Là encore, toutefois, la validité des arguments avancés dépend des situations spécifiques. Pour que ces instruments soient justifiés, il faut par exemple qu'un pays soit dissuadé d'accorder une «mauvaise» subvention (ou de prendre une autre mesure de cet ordre), et que la sanction ne soit pas pire que l'infraction observée.

i) *Évolution des mesures de protection contingentes*

Il y a quelques années, les mesures commerciales contingentes étaient l'apanage presque exclusif de quelques pays développés. Les pays en développement avaient très rarement recours aux sauvegardes, droits antidumping ou droits compensateurs. À mesure qu'ils ont libéralisé leur régime commercial, cependant, certains pays en développement ont utilisé plus fréquemment ces instruments. Le graphique IIB.15 retrace cette évolution dans le cas des actions antidumping. Il est essentiel d'observer ici que la dépendance vis-à-vis des mesures commerciales contingente semblerait être fonction, en partie au moins, du degré d'ouverture de l'économie.

Graphique IIB.15
Evolution du recours aux actions antidumping par les Membres de l'OMC, 1995-2002
(Nombre de cas)



Source: OMC.

Cette observation cadre avec la suggestion susmentionnée, à savoir que l'option des mesures commerciales contingentes pourrait faciliter la libéralisation du commerce - bien que la corrélation ne prouve pas qu'il y ait un lien de causalité. Il ne s'ensuit pas nécessairement que les pays en développement aient davantage ouvert leurs économies parce qu'ils étaient en mesure d'utiliser des mesures de protection contingentes. Certaines économies relativement libérales, développées ou en développement, ne font guère appel à ce type de mesures dans le domaine commercial. En outre, et comme les gouvernements y ont recours de façon plus ou moins fréquente selon l'attitude adoptée par leurs partenaires commerciaux, la distribution géographique des flux commerciaux peut aussi jouer un rôle. Quant aux positions prises dans les négociations, elles tendent à coïncider avec le degré de dépendance vis-à-vis de cette protection contingente.

Le paragraphe 28 de la Déclaration de Doha appelle à des «négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines prévues par les accords sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et sur les subventions et les mesures compensatoires, tout en préservant les concepts et principes fondamentaux ainsi que l'efficacité de ces accords et leurs instruments et objectifs, et en tenant compte des besoins des participants en développement et les moins avancés». Comme pour d'autres volets des négociations de Doha, les divergences sont très nettes sur certains éléments clés des politiques commerciales. Le mandat de négociation précise clairement les réserves de certains Membres à l'égard d'une modification sensible des dispositions en vigueur, et d'autres pays souhaitent que des changements profonds soient opérés pour rectifier ce qu'ils considèrent comme le champ excessif des restrictions commerciales possibles. Il sera très délicat de trouver un juste équilibre dans le cadre des négociations.

ii) Lutte contre le dumping

Les mesures antidumping sont la forme de protection commerciale contingente la plus souvent utilisée, et l'abondance des travaux économiques consacrés à cette question illustre la controverse qui, de longue date, s'attache à elle. Les économistes ont mis en cause la logique des mesures antidumping comme réponse au concept de prédation. Appliqué à la fixation des prix, ce concept correspond à l'adoption d'une stratégie de monopole visant à tarifier, à court terme, un produit en dessous de son coût pour éliminer toute concurrence effective ou potentielle. Une fois l'entreprise en monopole assurée du marché, elle impose un prix de monopole qui permet au producteur d'engranger des superprofits alors que l'économie enregistre une perte de bien-être. Les critiques des mesures antidumping ont fait valoir que ces comportements prédateurs sont très rarement observés sur les marchés internationaux, où il est très difficile de contrôler les entrées car les concurrents effectifs ou potentiels sont nombreux et originaires d'une multiplicité de pays, et où l'environnement des mesures commerciales est plus incertain.

D'autres ont soutenu que les lois antidumping ne se rapportent pas aux comportements prédateurs dans le domaine des prix, mais plutôt aux effets néfastes que les mesures gouvernementales qui faussent le commerce peuvent avoir sur la concurrence. Il y a dumping quand un produit est vendu à un prix inférieur à sa valeur normale, c'est-à-dire lorsque son prix à l'exportation est inférieur au prix pratiqué au cours d'opérations commerciales normales sur le marché intérieur. Bien que le dumping, indépendamment de la définition retenue, soit une pratique des entreprises, l'argument avancé est que l'écart de prix est rendu possible par le fait que, pour une raison ou pour une autre, les entreprises qui font du dumping ne sont pas soumises à toute la vigueur de la concurrence sur leur marché intérieur. Les pouvoirs publics peuvent créer des possibilités de dumping en prenant certaines initiatives dans le domaine des droits de douane et autres obstacles au commerce, des diverses formes de subvention et des réglementations qui étouffent la concurrence, ou en ne se donnant pas les moyens de contrôler effectivement les pratiques de collusion ou de monopole dans le secteur privé. Dans la mesure où ces facteurs sont responsables de l'adoption de prix inférieurs aux niveaux concurrentiels, il vaut mieux s'efforcer d'y répondre par des négociations internationales que par une restriction des échanges. Ces négociations supposent cependant une réelle coopération entre les pays, et certaines questions inscrites au programme du Cycle de Doha ou proposées à la négociation visent précisément à résoudre ces problèmes.

Les critiques adressées aux mesures antidumping tendent à privilégier quatre grands types d'arguments. Premièrement, une définition du dumping s'appuyant simplement sur l'existence d'un écart entre les prix de vente pratiqués sur le marché intérieur et à l'exportation tendra à confondre l'adoption de tarifications opportunistes – rendue possible par les distorsions du marché intérieur – avec les pratiques commerciales normales d'entreprises confrontées à des conditions de demande différentes sur des marchés segmentés. En effet, la segmentation des marchés peut avoir d'autres raisons que les distorsions des mesures commerciales imposées par les pouvoirs publics, de sorte qu'une définition indifférenciée du dumping englobera à la fois des pratiques commerciales déloyales et d'autres qui sont légitimes.

Deuxièmement, la mesure des marges de dumping, la détermination du dommage et le lien de causalité entre le dumping et le dommage observé soulèvent une kyrielle de questions d'ordre méthodologique. On a beaucoup écrit sur ce sujet. Les services chargés de lutter contre le dumping appliquent diverses hypothèses

en l'absence d'informations précises, et emploient des méthodes de calcul qui sont accusées de gonfler les estimations de l'ampleur du dumping. Quant au lien de causalité, certains estiment que les préjudices subis par les entreprises, tels qu'ils ressortent des enquêtes sur les dommages occasionnés, sont imputés parfois trop facilement au faible prix des importations alors que d'autres facteurs peuvent y contribuer.

Troisièmement, certains font valoir que les procédures antidumping ne tiennent pas suffisamment compte de l'équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs. Il y a dans cet argument une question de principe et un point de procédure. La question de principe repose sur l'assertion que les lois antidumping sont conçues en fonction des intérêts des seuls producteurs. Cela ne peut être totalement vrai, car on ne chercherait pas à établir l'existence d'un dommage si l'on ne se souciait pas du bien-être des consommateurs. Néanmoins, dans la mesure où les règles antidumping ne tiennent pas explicitement compte de l'arbitrage entre les avantages pour le producteur et les coûts pour le consommateur, les restrictions des importations avantageront probablement les premiers sans que l'on sache exactement combien paient les consommateurs et quel est, sur le plan du bien-être, le résultat final pour l'ensemble de l'économie. Le point de procédure s'appuie sur un constat: les consommateurs et les branches de production utilisatrices sont absents des enquêtes antidumping ou sous-représentés dans celles-ci.

Quatrièmement, vu certaines des difficultés, déjà évoquées, que les critiques identifient au sujet des lois antidumping et des modalités de leur application, une observation peut être faite dans l'optique de l'économie politique: si l'on invoque le comportement inacceptable d'intérêts étrangers pour justifier l'imposition de restrictions à l'importation, il est plus facile d'être moins critique vis-à-vis de leurs dispositions. Dans ce contexte, les mesures antidumping sont opposées aux sauvegardes, puisque ces dernières ne reposent sur aucune notion de commerce déloyal, mais plutôt sur un choix économique et politique, les gouvernements devant assumer la responsabilité directe de l'imposition de restrictions au commerce.

Quel que soit le point de vue retenu, il importe de ne pas oublier que les divisions que suscite ce débat ne s'ordonnent pas selon une ligne de démarcation Nord-Sud. Les pays en développement penchent les uns pour le premier aspect de cet argument, les autres pour le second. Il apparaît que certaines considérations pèsent particulièrement sur la formulation des positions de négociation. Ainsi, il est possible de considérer la lutte contre le dumping sous l'angle de l'économie dans son ensemble et d'établir très clairement quels sont les gagnants ou les perdants des actions engagées dans ce domaine. S'il y a très peu de chances que cette approche permette de supprimer toutes les actions antidumping, elle aiderait néanmoins à s'assurer que les bénéfices de la libéralisation ne sont pas gaspillés sans raison. Il faut aussi garder à l'esprit que les pays engagent non seulement des actions antidumping de leur propre chef: ils sont aussi soumis à celles qu'engagent leurs partenaires commerciaux. Ce constat milite en faveur d'une approche plus équilibrée, qui ne méconnaisse pas les intérêts des consommateurs et des exportateurs, mais s'efforce aussi de ne pas causer de dommages coûteux et injustifiés aux intérêts des producteurs. Certains pays en développement ont demandé un relèvement des seuils en dessous desquels les exportations échappent aux actions antidumping. Ce type d'arrangements est à l'évidence avantageux pour les pays en développement dont le potentiel d'exportation est limité. Enfin, dans la mesure où les actions antidumping répondent à des politiques qui sont menées par d'autres pays et influent sur les conditions de concurrence, au point de faire tomber les prix à l'importation à des niveaux injustifiables, on peut s'interroger sur la marge de manœuvre disponible pour corriger directement ces politiques.

iii) Subventions et droits compensateurs

De nombreux pays en développement ont manifesté un vif intérêt pour la question des subventions, s'agissant en particulier du recours aux subventions à l'exportation et des restrictions que les accords de l'OMC imposent dans ce domaine. Les subventions à l'exportation de produits manufacturés seront progressivement supprimées dans tous les pays dont le revenu national par habitant dépasse 1 000 dollars EU (à prix constants, 1990). Outre le souhait manifesté par certains d'entre eux, qui voudraient continuer à recourir aux subventions à l'exportation pour diversifier leur production et établir une présence commerciale sur les marchés étrangers, les pays en développement posent la question des règles applicables aux crédits à l'exportation, qu'ils considèrent comme une pratique déloyale. Les subventions à l'exportation ne sont pas autorisées dans l'agriculture, sauf si elles s'appliquaient avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'agriculture conclu dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

La théorie économique ne voit pas d'un très bon œil les subventions à l'exportation, qui ont pour effets immédiats de relever le prix du produit subventionné sur le marché intérieur, de l'abaisser sur les marchés extérieurs et de réduire le revenu disponible du pays. Chacun de ces effets représente une perte nette de bien-être, ce qui le rend de prime abord préjudiciable à l'économie. On peut donc se demander pourquoi de nombreux pays en développement cherchent néanmoins à obtenir une certaine souplesse dans le domaine des subventions à l'exportation.

Les règles de l'OMC autorisent les Membres à compenser le biais anti-exportations implicite d'un régime d'importation qui relève les prix des intrants importés utilisés dans les produits destinés à l'exportation. Les régimes qui prévoient des ristournes et des exonérations de droits pour les intrants directement incorporés n'effaceront pas toujours le handicap imposé aux exportateurs par le régime d'importation. Pour prendre en compte cette réalité, certains pays en développement ont cherché à soutenir davantage les exportations.

De façon plus générale, il est possible de remettre effectivement en cause l'analyse fondamentale du bien-être – qui suggère que les subventions à l'exportation entraînent des coûts économiques nets pour le pays qui les octroie – en se fondant sur les externalités et les carences du marché. Dans cet ordre d'idée, l'argument le plus souvent invoqué repose sur les externalités dynamiques associées au processus d'apprentissage des nouvelles branches de production et l'inaptitude des marchés de capitaux à financer de façon efficiente ces coûts initiaux. Dans de telles situations, la subvention compensera ce qui ne serait, autrement, qu'un investissement inadéquat à l'avenir. Un argument connexe peut être avancé en s'appuyant sur l'absorption et la diffusion des nouvelles technologies. Dans les deux cas, il s'agit essentiellement d'augmenter la productivité et la croissance en se diversifiant dans de nouvelles activités. De fait, beaucoup des travaux effectués dans ce domaine portent sur les subventions à la production et non à l'exportation. Les externalités associées aux marchés d'exportation seuls risquent davantage de tourner autour de considérations d'ordre commercial et de questions de réputation. Cela dit, étant donné les contraintes de recettes et la dépendance de plus en plus grande de nombreux pays vis-à-vis du commerce, les considérations qui précèdent peuvent être pertinentes – que les subventions portent sur les exportations ou sur la production totale.

Il ne fait aucun doute que les subventions peuvent être coûteuses et inefficaces et ne pas donner les résultats escomptés. Les travaux consacrés à cette question mettent en lumière plusieurs moyens d'éviter de tels risques. Premièrement, l'option (évoquée plus haut) qui consiste à subventionner des branches de production serait très difficile à défendre à un autre titre que celui de mesure temporaire s'inscrivant dans un processus de transition. Deuxièmement, les subventions ne risquent guère de donner des résultats si elles ne s'inscrivent pas dans une politique économique qui récompense l'efficacité, encourage l'investissement, valorise le capital humain et offre des infrastructures adéquates. Troisièmement, le succès des subventions passe nécessairement par l'adoption de critères d'admissibilité bien définis et une transparence totale de la conception et de la mise en œuvre de ces mesures. Quatrièmement, de nombreux pays sont susceptibles de recourir aux subventions et, si leur politique n'est pas bien ciblée et circonscrite dans des limites précises, les recettes publiques risquent d'être gaspillées dans une vaine surenchère de subventions. Alors que les pays en développement s'appliquent à définir, dans ce domaine, leurs droits et obligations au titre de l'OMC, ces considérations semblent essentielles au développement.

Enfin, il est important de noter que, quel que soit le statut juridique de subventions données dans des pays donnés, les gouvernements concernés restent habilités à opposer des droits compensateurs aux subventions pratiquées par leurs partenaires commerciaux. Les politiques suivies en matière de subventions doivent être tempérées par ce constat, puisque les subventions qui font l'objet de mesures compensatoires ne représentent rien d'autre que des transferts financiers d'un pays à l'autre. Les pays en développement bénéficient de certains seuils d'exonération dans le domaine des subventions et des droits compensateurs, comme c'est le cas pour les mesures antidumping. Il serait bon, semble-t-il, de procéder à une analyse des seuils optimaux du point de vue du développement.

c) Commerce et environnement

Les liens entre commerce et environnement ont été examinés à la section IIA.4. Si les positions des Membres diffèrent grandement sur certains aspects de cette relation, tous reconnaissent l'existence de synergies et de possibilités de renforcement mutuel des politiques conduites dans les deux domaines. Certains insistent avant tout sur l'importance de la protection de l'environnement, tandis que d'autres se préoccupent d'éviter la mainmise des intérêts protectionnistes sur les arguments écologiques et le détournement de ceux-ci pour ériger des obstacles injustifiables au commerce. L'analyse économique est très utile pour mettre en lumière ces questions et identifier les moyens les plus efficaces et les moins coûteux de répondre aux préoccupations de toutes les parties.

Le volet du Programme de Doha consacré aux liens entre commerce et environnement illustre la diversité des intérêts et des priorités des Membres dans ce domaine. Ces derniers se sont engagés à ouvrir des négociations sur les liens entre les règles de l'OMC en vigueur et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM). Ils entendent aussi mettre en place des procédures pour encadrer les relations entre les secrétariats des AEM et les comités de l'OMC pertinents. Le mandat de négociation appelle à réduire ou supprimer les obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux. L'objectif déclaré, à savoir clarifier et améliorer les disciplines de l'OMC concernant les subventions aux pêcheries, relève aussi de ce programme de négociation.

Outre le mandat de négociation, le Comité du commerce et de l'environnement (CCE) a reçu pour instruction de poursuivre les travaux engagés sur tous les aspects de son programme, mais en mettant l'accent sur trois questions spécifiques. La première concerne l'effet des mesures environnementales sur l'accès aux marchés - pour les pays en développement et les pays les moins avancés, surtout - et les situations où la libéralisation des échanges bénéficierait à la fois au commerce, à l'environnement et au développement. La deuxième consiste à accorder une attention spéciale aux dispositions pertinentes de l'Accord sur les ADPIC. La troisième a trait aux prescriptions en matière d'étiquetage à des fins environnementales. La cinquième Conférence ministérielle examinera si des négociations s'imposent dans chacun de ces domaines. Les paragraphes suivant analysent, sous l'angle du développement, certains aspects du mandat de négociation et du programme de travail.

Sur un plan théorique, les questions évoquées lors de la session spéciale (c'est-à-dire consacrée aux négociations) et de la session ordinaire du CCE peuvent se diviser, pour l'essentiel, en deux catégories. Dans la première, la mesure dans laquelle une diminution des obstacles au commerce et des distorsions pourrait bénéficier à l'environnement est évaluée à partir d'exemples tels que les subventions aux pêcheries, qui conduisent à une surcapacité des flottilles de pêche et à l'épuisement progressif des stocks de poissons, ou la levée des obstacles au commerce des biens et services environnementaux. Dans la seconde, les effets potentiellement négatifs des politiques environnementales sur le commerce - et en particulier sur l'ouverture des marchés aux exportations provenant des pays en développement - sont recensés. Ces politiques environnementales peuvent prendre la forme de mesures commerciales directes, telles que l'interdiction d'importer, ou avoir un effet indirect sur le commerce, comme c'est le cas pour les taxes écologiques ou les prescriptions en matière d'étiquetage ou de recyclage. Elles peuvent être conduites au plan national ou prévues dans le contexte d'AEM.

i) Levée des restrictions et distorsions du commerce entraînant des effets positifs pour l'environnement

Questions d'ordre général liées à l'accès aux marchés

La pauvreté est souvent le principal obstacle à la protection de l'environnement. Ainsi qu'il est expliqué à la section IIA, l'amélioration des conditions d'accès aux marchés contribuera à la croissance économique et au recul de la pauvreté dans les pays en développement. La libéralisation du commerce permet une allocation plus efficiente des ressources, ce qui peut avoir un impact direct et positif sur l'environnement. Elle peut aider les pays en développement à dégager les ressources nécessaires pour protéger l'environnement et promouvoir une gestion durable des ressources naturelles. La hausse des revenus accroît aussi la demande d'un environnement de qualité (OMC, 1999c).

En dehors de ces liens entre le commerce et l'environnement dans une optique d'«équilibre général», la levée des restrictions dans certains secteurs peut entraîner une amélioration immédiate de l'environnement, et le CCE passe en revue un éventail de secteurs à cet égard. Bien souvent, les conséquences bénéfiques pour l'environnement seront un «effet secondaire» de la libéralisation du commerce, qui est au cœur du mandat de l'OMC: c'est le cas, par exemple, pour la levée des obstacles au commerce des biens et services environnementaux ou la diminution des subventions agricoles liées à la production.¹⁵⁰

Importance des pêcheries pour les pays en développement

Les pêcheries jouent un rôle important dans les pays en développement. Premièrement, elles représentent pour bon nombre d'entre eux un potentiel d'exportation considérable si les prix sont fixés de façon concurrentielle.¹⁵¹ Les subventions accordées par d'autres pays à leur secteur national de la pêche qu'elles aient pour effet de diminuer les coûts ou d'augmenter les recettes abaissent les prix auxquels ce secteur peut encore dégager des bénéfices. Qui plus est, l'épuisement progressif des stocks de poissons frappe durement les pays en développement qui dépendent de la pêche pour une large part de leur revenu et de leur emploi, ainsi qu'à des fins nutritionnelles. Les subventions accordées par d'autres pays contribuent à la surcapacité des flottilles de pêche et aggravent le problème de la surexploitation des ressources halieutiques (OCDE, 2000a; OCDE, 1998). Le CCE a abordé aussi la question de ce lien plus large entre subventions et surexploitation et discuté de l'impact indirect négatif des distorsions de la production sur les possibilités d'exportation des pays pauvres.

Pour que les subventions aux pêcheries puissent être contestées au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) de l'OMC en tant que subventions pouvant donner lieu à une action¹⁵², certains critères de définition devraient être observés, et la subvention en question devrait avoir pour résultat un des trois effets négatifs possibles : dommage causé par les exportations subventionnées à une branche de production nationale, «préjudice grave» causé à la branche de production nationale en entravant ses exportations vers le marché subventionné ou ceux de pays tiers, annulation ou réduction des avantages attendus d'engagements d'accès aux marchés (et en particulier de consolidations tarifaires). On avance souvent que les prescriptions en matière de données et les procédures associées aux recours peuvent être particulièrement coûteuses et lourdes dans le cas des pêcheries, de sorte que l'Accord SMC est une option quelque peu limitée pour obtenir réparation, en particulier pour les pays en développement qui disposent de ressources limitées. L'article 6.1 de l'Accord SMC crée une présomption réfragable de préjudice grave sous certaines conditions, et notamment lorsque la subvention ad valorem d'un produit dépasse au total 5 pour cent. Cette disposition avait l'avantage de faire reposer la charge de la preuve (à savoir que la subvention n'a pas occasionné de préjudice grave) sur la partie qui accorde la subvention, mais elle est devenue caduque fin 1999.

Outre l'option consistant à relancer la présomption de préjudice grave, il est également suggéré de renforcer les procédures de notification pour améliorer la transparence. Les Membres de l'OMC restent cependant divisés sur une question fondamentale: faut-il s'attaquer aux carences de l'Accord SMC sur une base horizontale ou, comme le voudraient certains, par des disciplines spécifiques au secteur des pêcheries¹⁵³? S'il est parfois vrai, ainsi que le font valoir ces derniers, que l'hétérogénéité des produits de la pêche et la pratique très courante des subventions croisées compliquent la mise en place de la base d'information indispensable pour prendre des mesures correctives contre des subventions aux pêcheries, il est difficile de dire dans quelle mesure cette situation diffère de celle de certains autres secteurs.

¹⁵⁰ Voir par exemple OCDE (2003), OCDE (2001c), Chaytor (2002), Bhagwati (1996) et Edwards (1995).

¹⁵¹ L'importance des exportations de poissons pour les pays en développement est illustrée dans FAO (2002). Pour les pays en développement, les exportations nettes de poissons et produits de la pêche sont passées de 3,7 milliards de dollars en 1980 à 18 milliards de dollars en 2000. Cette année-là, elles représentaient plusieurs fois l'équivalent des exportations de denrées agricoles telles que le café, le thé ou le riz.

¹⁵² Les subventions aux pêcheries ne semblent pas tomber véritablement dans la catégorie des subventions aux exportations (ou subordonnées à l'utilisation de produits locaux) «prohibées».

¹⁵³ Les arguments avancés par les Membres de l'OMC figurent dans les communications qu'ils ont adressées à ce sujet au Groupe de négociation des règles, signalées par le symbole TN/RL/W/*; voir, en particulier, les TN/RL/W/3, 9, 11, 12, 17, 21, 52, 58, 69 et 77.

Il convient peut-être de faire un cas d'espèce pour les pêcheries et l'approfondissement des disciplines en matière de subventions, en s'appuyant sur les questions de gestion durable du secteur et d'épuisement progressif des ressources. L'impact sur l'environnement (aussi bien positif que négatif), la surexploitation des ressources halieutiques et le rôle de la gestion des pêcheries à cet égard continuent de faire l'objet d'un débat intense mais peu concluant.¹⁵⁴ Certains ont mis en avant l'existence d'un lien avec le commerce en soutenant que, contrairement à ce qui se passe dans d'autres secteurs, les subventions accordées aux pêcheries d'un pays donné font plus que modifier les conditions de la concurrence pour d'autres pays: elles limitent également l'accès des pays les plus pauvres à une ressource qui appartient à tous (Schorr, 1999). Le problème est compliqué par le fait que, depuis que ces zones économiques exclusives (ZEE) ont été étendues à 200 miles en 1994, une part prédominante des prises enregistrées dans le monde se fait au sein des zones nationales. En d'autres termes, des droits de propriété ont été conférés aux différents pays et l'accès ouvert à une ressource commune devrait, par conséquent, voir son importance relative diminuer (Gréboval et al., 1999).

Au sein des ZEE, la conservation des stocks de poissons dépend avant tout de la bonne gestion des ressources nationales et de la prévention effective de toute activité de pêche illicite, non réglementée et non déclarée. Il sera peut-être nécessaire, toutefois, que d'autres organes internationaux et régionaux apportent un appui supplémentaire pour répondre au problème de la migration des poissons d'une zone à l'autre et en haute mer. Cependant, il est relativement fréquent que les pays paient tout ou partie des droits d'accès de leur flottille de pêche aux ZEE d'autres pays, y compris de pays en développement. Le fait que les pouvoirs publics prennent en charge ces paiements diminue les coûts que ces flottilles supporteraient sans cela pour un type et un volume de prises donnés et entraîne une distorsion du prix final des poissons et autres produits de la pêche. Il apparaît aussi qu'il est difficile de fixer le niveau de ces droits d'accès de façon à refléter correctement la valeur des prises à un prix non faussé par les distorsions et de vérifier que les prises effectives correspondent à la compensation versée.¹⁵⁵

ii) *Politique de l'environnement et règles de l'OMC*

Le scepticisme qui règne autour du débat sur le commerce et l'environnement au sein des pays en développement est ancré dans la crainte que les pays développés qui poussent à l'examen de cette question à l'OMC soient animés d'intentions protectionnistes. Très attachés à leur droit de contester les pratiques commerciales restrictives en utilisant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, les pays en développement résistent vigoureusement à ce qu'ils considèrent comme une tentative visant à créer une présomption *prima facie* de compatibilité avec l'OMC pour des mesures spécifiques telles que les programmes d'étiquetage ou, en général, les mesures commerciales prises dans le cadre d'AEM. Des propositions ont été avancées, par exemple, pour que les programmes d'éco-étiquetage, en dépit de leur impact sur le commerce, soient considérés comme compatibles avec l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, à condition de suivre des directives convenues au plan multilatéral. S'agissant des AEM, il a été proposé d'amender l'article XX afin que les mesures commerciales prescrites spécifiquement dans le cadre de tels accords ne puissent être contestées au titre de l'OMC s'il apparaît que l'AEM en question répond à certains critères de fond et de forme (Schoenbaum, 2002).

En leur état actuel, les règles de l'OMC permettent-elles déjà de répondre de façon adéquate aux préoccupations environnementales légitimes? La question reste posée. Les Membres de l'OMC sont libres d'adopter des politiques de protection de l'environnement, pour autant qu'elles ne font pas de discrimination entre produits importés et produits locaux similaires. Par ailleurs, certaines situations spécifiques peuvent justifier la discrimination. Ainsi, l'article XX b) et g) permet aux Membres de l'OMC de prendre des mesures incompatibles avec le GATT si elles sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou si elles se rapportent à la conservation de ressources naturelles épuisables. La discrimination peut donc être autorisée à titre exceptionnel, y compris entre des produits similaires, si les conditions posées par l'article XX sont remplies. Cependant, ces mesures ne doivent pas entraîner une discrimination arbitraire ou injustifiable ou constituer une restriction déguisée du commerce international.¹⁵⁶

¹⁵⁴ OMC (2000a) et OMC (2001d) font le point sur les discussions en cours à l'OMC et dans d'autres enceintes internationales.

¹⁵⁵ Pour plus de détails, voir Milazzo (1998), Flaaten et al. (2000), OCDE (2000b) et Porter (2002).

¹⁵⁶ Pour une analyse approfondie des pratiques du GATT/de l'OMC en matière de règlement des différends relatif aux paragraphes b), d) et g) de l'article XX du GATT, voir OMC (2002i).

Procédés et méthodes de production non liés aux produits

Les politiques de l'environnement qui font une distinction entre des produits identiques sur la base de leurs modalités de production (Procédés et méthodes de production non liés aux produits) peuvent être à l'origine de différends commerciaux. Il est manifeste que ces produits seraient considérés comme «similaires» aux fins des articles Ier et III du GATT de 1994. Mais il est difficile de dire si une discrimination opérée entre de tels produits pour des motifs environnementaux peut être considérée comme une exception au titre de l'article XX et, surtout, de préciser comment on s'assurerait que ces réglementations n'ont pas été adoptées dans un but protectionniste (Charnovitz, 2001b). C'est une question clé pour les pays en développement, qui craignent que leurs produits soient exclus des marchés des pays développés au motif que leurs processus de production sont jugés plus dangereux pour l'environnement que ceux utilisés par leurs concurrents présents sur les marchés des pays développés. Étant donné que l'impact de cette production sur l'environnement peut être circonscrit localement, les pays en développement soutiennent que l'abondance relative des ressources naturelles sur place fait partie de leur avantage comparatif et que, outre qu'elles sont économiquement inefficaces, ces tentatives visant à exclure leurs produits s'apparentent à l'imposition de normes environnementales par les pays développés au-delà de leurs propres frontières. Dans les cas où la production d'un bien identique dans un pays en développement contribue relativement plus à un éventuel problème d'environnement transfrontalier ou global que sa production dans un pays développé, l'apport d'un soutien financier et technologique serait, selon certains, une réponse plus appropriée à ce problème que la restriction des échanges. Les conséquences environnementales d'une telle assistance seront sans doute plus positives qu'une sanction commerciale, dans la mesure où, contrairement à celle-ci, l'appui donné favorise le développement et accroît les ressources disponibles pour protéger l'environnement (Shahin, 1999).

Étiquetage et souveraineté du consommateur

Si le cas d'une interdiction pure et simple d'importer des produits fondée sur leurs procédés et méthodes de production ne s'est pas encore posé jusqu'à présent, certains produits peuvent faire l'objet d'une discrimination de facto par l'intermédiaire de programmes d'étiquetage informant le consommateur qu'un bien, contrairement à ses concurrents, a été produit d'une façon relativement moins dommageable pour l'environnement (Snape et al., 1994).¹⁵⁷ Le secteur privé offre toute une gamme d'initiatives d'étiquetage volontaire prévues dans le cadre de stratégies commerciales visant à faire connaître les caractéristiques pro-environnementales d'un produit. Il est difficile de dire dans quelle mesure les pays concernés peuvent être tenus pour responsables, devant l'OMC, d'initiatives du secteur privé qui se conforment aux principes fondamentaux du marché – souveraineté du consommateur, droit à l'information – mais qui, si elles étaient conduites par des acteurs dominants du marché, pourraient avoir un impact très sensible sur le commerce des pays en développement (Okubo, 1999; Rege, 1994). D'autre part, les programmes d'étiquetage peuvent aider les pays en développement à constituer, sur les marchés, des créneaux pour leurs produits respectueux de l'environnement, en particulier si ces programmes se conjuguent à l'adoption de mesures positives visant à aider ces pays à tirer parti de telles initiatives.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Pour un survol des travaux consacrés à l'impact des prescriptions d'éco-étiquetage sur l'accès aux marchés, accompagné d'une présentation des différents programmes d'éco-étiquetage obligatoires ou facultatifs mis en place dans les pays Membres, voir OMC (2000b). On peut supposer qu'il serait possible de déposer, devant les organes de l'OMC compétents, une réclamation contre l'impact de ces programmes sur le commerce. Cependant, il est parfois difficile de savoir si ces programmes sont conduits par les pouvoirs publics ou par le secteur privé: c'est le cas, par exemple, lorsque l'entité qui procède aux certifications est privée, mais accréditée par un organe de supervision public.

¹⁵⁸ La FAO a souligné à maintes reprises que les produits alimentaires organiques, par exemple, pouvaient permettre aux pays en développement de se ménager des créneaux sur les marchés. Dans une publication récente, la FAO indique qu'une centaine de pays en développement produisent des denrées organiques en quantités commerciales qui sont exportées pour l'essentiel vers les pays industriels, et rappelle que, jusqu'à présent, la demande de ces denrées augmente plus vite que l'offre disponible (FAO, 2003: 313 de l'anglais). Elle souligne aussi que, afin d'accroître encore cette offre, les pays en développement ont besoin d'aide pour respecter les normes en vigueur sur les marchés étrangers et mettre en place une équivalence internationale.

Accords environnementaux multilatéraux (AEM)

Si la question des procédés et méthodes de production non liés aux produits peut aussi être importante dans les discussions sur les AEM, il existe néanmoins une complication d'ordre plus général qui concerne le lien entre les mesures commerciales requises au titre d'un AEM et les règles de l'OMC.¹⁵⁹ Contrairement aux mesures environnementales nationales, qu'un pays peut abroger à sa guise, les AEM créent des obligations d'un rang similaire à celles souscrites dans le cadre de l'OMC (Marceau, 2001). À Doha, les Membres ont convenu de préciser le lien juridique entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales spécifiques prévues dans les AEM. Les négociations n'ont toutefois porté que sur l'applicabilité des règles de l'OMC existantes entre les parties à un AEM. Bien que la plupart des AEM contiennent des dispositions en vue du règlement des différends, deux pays qui sont à la fois partie à un de ces accords et Membre de l'OMC peuvent choisir de porter un différend d'ordre commercial devant l'AEM, l'OMC ou ces deux enceintes, comme on l'a vu récemment dans un différend sur les espadons opposant le Chili à l'Union européenne.¹⁶⁰ Certains AEM prescrivent aussi aux parties d'appliquer des mesures commerciales contre des tiers. Lorsque les deux parties à un de ces accords sont Membres de l'OMC, celle qui n'appartient pas à l'AEM conserve également la possibilité de porter le différend devant l'OMC. Si plusieurs mesures commerciales prévues dans les AEM peuvent être incompatibles avec le principe de non-discrimination, il est toujours possible d'obtenir l'autorisation de les appliquer en vertu de l'article XX. Ce pourrait être le cas, par exemple, s'il apparaît qu'une discrimination contre des produits similaires entre parties à un AEM et pays tiers est justifiable en raison des conditions différentes qui prévalent dans les deux groupes de pays s'agissant, par exemple, des installations disponibles pour traiter les déchets toxiques. Conformément à la décision de l'Organe d'appel sur l'affaire crevettes-tortues, la volonté de résoudre un problème d'environnement en concluant un AEM, ou le déploiement d'efforts de bonne foi pour négocier avec les tiers concernés (OMC, 2002i) peut aussi faire pencher la balance en faveur du Membre de l'OMC défendeur.

iii) Les pays en développement ne sont pas «demandeurs» en matière de commerce et d'environnement

Bien que les pays en développement n'aient pas pris une part très active dans la définition de l'ordre du jour des discussions sur le commerce et l'environnement, ils ont un intérêt direct à ce que l'on procède à une levée des restrictions et distorsions commerciales qui peut favoriser l'environnement, le développement et le commerce (gain sur les trois plans) et à l'adoption des mesures susceptibles de les aider à remplir les conditions environnementales imposées sur les marchés des pays développés, voire à en bénéficier. Les pays en développement, qui craignent que des intentions protectionnistes existent dans ces domaines, suivent avec une vigilance particulière les amendements ou les nouvelles interprétations des règles de l'OMC proposés pour des raisons d'ordre environnemental. Ils s'efforcent aussi de protéger les droits dont ils disposent au titre du règlement des différends en mettant en question toute présomption de compatibilité avec l'OMC concernant les mesures commerciales qui sont adoptées à des fins environnementales ou dans le cadre d'une politique de l'environnement et qui ont un impact sur le commerce. Le débat est loin d'être clos, et les pays en développement n'ont pas besoin d'apparaître comme des adversaires de l'environnement pour défendre leurs intérêts commerciaux légitimes.

¹⁵⁹ Pour un examen des mesures commerciales énoncées dans le cadre des AEM et des dispositions de l'OMC et des AEM relatives aux questions de conformité et de règlement des différends, voir OMC (2003c) et OMC (2001e).

¹⁶⁰ L'AEM en question est la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et la procédure des règlements des différends a été lancée à la fois devant le Tribunal international du droit de la mer et devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC. Le Chili et la CE sont parvenus finalement à un accord qui a effectivement suspendu les procédures engagées dans les deux enceintes et vise à trouver un règlement à l'amiable.

5. SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET APPROFONDISSEMENT DE L'INTÉGRATION MONDIALE

L'histoire du GATT/de l'OMC est ponctuée, périodiquement, par l'annexion de nouveaux centres d'intérêt et domaines de réglementation. En général, ceux qui proposent ces initiatives les présentent comme nécessaires pour que le système commercial multilatéral puisse continuer à jouer pleinement son rôle dans un monde où les économies sont toujours plus intégrées et les échanges internationaux toujours plus intenses. Les Membres réagissent de diverses façons aux propositions de cette nature, et leur réponse est inévitablement tempérée par l'idée qu'ils se font de l'intérêt national. Parallèlement, lorsque les États ne sont pas sûrs des conséquences que peut avoir l'inclusion de nouveaux domaines d'activité ou des motivations qui poussent certains à les proposer, ils tendent à rester sur la défensive. Leur réaction est à la fois prudente et naturelle, mais oblige toutes les parties concernées à démystifier les questions posées et à les soumettre à une analyse approfondie. Cette réflexion s'est engagée pour deux nouvelles questions dont l'inscription au Programme de l'OMC a été proposée et qui feront ici l'objet d'un bref survol: le commerce et l'investissement, et le commerce et la concurrence.

Bien que les deux questions soient dites «nouvelles» dans le cadre de l'OMC, elles ne le sont réellement ni l'une ni l'autre. En effet, elles avaient déjà été évoquées dans la Charte de La Havane¹⁶¹, mais n'ont pas été retenues en définitive dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Ces questions ont refait surface au début des années 80 lors de la préparation du Cycle d'Uruguay. Les investissements liés au commerce figuraient dans le mandat de négociations¹⁶², mais il a fallu attendre près de dix ans avant que la politique de la concurrence soit inscrite au programme formel des négociations.

Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, seules les questions d'investissement considérées comme liées au commerce ont été traitées. Il en est résulté l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce, dans le cadre duquel a été adoptée une liste exemplative précisant quelles mesures de ce type sont incompatibles avec les articles pertinents du GATT.¹⁶³ Les négociations parallèles conduites dans le domaine des services ont cependant débouché sur l'inclusion explicite de l'investissement dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et sur la formulation d'une série d'engagements d'accès aux marchés et de traitement national en faveur des investisseurs étrangers. Un effort plus concerté visant à favoriser une prise en compte élargie des politiques de l'investissement et de la concurrence a trouvé sa concrétisation dans la première Déclaration ministérielle de Singapour qui, en 1996, a créé un Groupe de travail des liens entre commerce et investissement et un Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence.

Le bilan de l'action de ces deux groupes et leur avenir ont été examinés dans le cadre de la préparation des conférences ministérielles qui ont suivi, sans que l'on s'accorde sur un mandat précis pour l'approfondissement de leurs travaux jusqu'à la Déclaration ministérielle de Doha. Celle-ci appelle à des négociations sur l'investissement et la concurrence après qu'une décision sur les modalités de celles-ci aura été prise, par consensus explicite, lors de la cinquième Conférence ministérielle.

¹⁶¹ L'histoire de l'Organisation mondiale du commerce repose sur deux initiatives jumelles: les négociations qui ont conduit à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1947) et les travaux préparatoires à la création d'une institution spécialisée dans le commerce, qui devait compléter les institutions de Bretton Woods créées en 1944 pour les questions monétaires et la reconstruction. La charte de l'institution proposée – l'Organisation du commerce international (OCI) – a été rédigée à La Havane (Cuba) en 1948, mais le projet n'a pu se concrétiser en raison des difficultés rencontrées au stade de sa ratification par les législations nationales. Au lieu de cela, 23 Parties Contractantes ont accepté de souscrire aux obligations d'un traité général dans le cadre du GATT. Les articles du GATT ne représentaient toutefois qu'une partie des dispositions de la charte de l'OCI, qui avait une portée plus large et incluait divers aspects des politiques de la concurrence et de l'investissement. Pour de plus amples détails sur l'histoire du GATT et de l'OMC, voir Jackson (1996).

¹⁶² Le mandat des négociateurs était formulé comme suit: «à la suite d'un examen du fonctionnement des articles de l'Accord général se rapportant aux effets de restriction et de distorsion des échanges exercés par les mesures concernant les investissements, des négociations devraient élaborer de manière appropriée les dispositions complémentaires qui pourraient être nécessaires pour éviter de tels effets préjudiciables sur le commerce».

¹⁶³ Voir OMC (1996).

Les deux sections suivantes examinent les questions afférentes aux politiques de l'investissement et de la concurrence, et analysent quelle peut être la nature de leur contribution au système commercial multilatéral. Avant d'aller plus loin, toutefois, une question fondamentale doit être posée: l'argumentation en faveur des engagements multilatéraux développée au début de la section IIB.1 s'applique-t-elle à l'investissement et à la concurrence? Les arguments avancés étaient au nombre de quatre. Le premier reposait sur les avantages économiques et politiques de la réciprocité à l'échelle internationale, et le deuxième sur l'intérêt de la coordination internationale en tant que moyen d'abaisser les coûts de transaction associés au commerce. Le troisième mettait en avant les avantages qu'entraîne la sécurité accrue résultant d'accords internationaux et d'engagements préalables à respecter un ensemble de principes et de règles dans la conduite des affaires. Le quatrième, enfin, reposait sur le constat qu'en liant les politiques nationales au plan international, on peut se protéger des pressions internes en faveur d'un changement de cap dans le domaine commercial.

Ces arguments ont été présentés alors qu'il avait déjà été déterminé que les pays étaient convaincus d'avoir un avantage économique à se spécialiser par l'intermédiaire du commerce la coopération internationale au sein de l'OMC n'étant qu'un moyen de consolider et d'accroître ces gains. Ce raisonnement peut fort bien s'appliquer à l'investissement et à la concurrence, mais uniquement dans le cadre de cette question préalable des gains de bien-être associés à un engagement au plan international. Voyons d'abord l'investissement. Les économies nationales ont-elles avantage à s'ouvrir aux investissements étrangers de la même façon qu'elles s'ouvrent aux échanges commerciaux? Le commerce et l'investissement peuvent être des moyens interchangeable d'accéder aux marchés extérieurs (Markusen, 2002a, b; CNUCED 1996; OMC, 1996). Si l'on accepte ces prémisses, on est conduit à conclure que la coopération dans le cadre d'accords internationaux contraignants est souhaitable, et que la question porte avant tout sur le contenu et l'architecture de ces accords. Pour rejeter cette conclusion, il faudrait s'appuyer sur d'autres facteurs qui n'ont pas été mentionnés jusqu'ici, tels que l'existence préalable d'accords de coopération bilatéraux pouvant être jugés préférables, ou l'idée que ce volet des négociations n'est pas prioritaire, eu égard aux faibles ressources disponibles pour les négociations et au coût de celles-ci. Il s'agit là de questions beaucoup plus délicates, qui appellent une analyse approfondie et spécifique des arbitrages qu'elles impliquent et ne se prêtent pas à des conclusions d'ordre général.

Il en va un peu différemment pour la politique de la concurrence, car l'application de mesures visant à répondre à des pratiques concurrentielles revêt en principe un intérêt «systémique» en ce sens que les réponses effectives à des pratiques anticoncurrentielles devraient en principe bénéficier à tous les Membres, et peuvent être nécessaires pour assurer que les obstacles opposés par les pouvoirs publics au commerce et l'investissement ne sont pas remplacés par des obstacles érigés par le secteur privé. D'autre part, le problème ne se limite pas à l'accès aux marchés: des pratiques telles que les ententes internationales compromettent les bénéfices que la libéralisation du commerce devrait entraîner en ce qui concerne l'accès aux marchés, mais aussi la chute des prix et l'essor de la production. Comme pour l'abaissement des obstacles tarifaires et non tarifaires, le rôle des accords internationaux dans ce domaine est d'aider les pays à faire ce qui est de toute manière dans leur propre intérêt élaborer, en particulier, une réponse bien conçue aux ententes et monopoles économiquement inefficients qui minent leurs perspectives de développement mais qui peut être difficile à mener à bien pour des raisons politico-économiques.¹⁶⁴ Et, comme pour l'investissement, on peut chercher à s'opposer aux progrès des négociations en invoquant des questions de priorité et de coût de ces négociations. L'ambition de l'objectif retenu en matière d'engagements au plan international, de même que la teneur et l'architecture d'un accord éventuel, est au cœur de ce débat.

¹⁶⁴ Birdsall et Lawrence (1999) observent que lorsque les pays en développement concluent des accords commerciaux aujourd'hui, ils prennent souvent des engagements concernant certains aspects des politiques nationales – la lutte contre les trusts ou d'autres volets de la politique de la concurrence, par exemple. Au-delà des avantages commerciaux directement obtenus, les pays en développement peuvent avoir intérêt à s'accorder sur de telles mesures, car ces engagements aident parfois à consolider le processus de réforme interne. De fait, la participation à un accord international peut rendre possible des réformes internes bénéfiques au pays tout entier, mais auquel des groupes de pression auraient pu résister victorieusement sans cela.

a) Investissement

Trois raisons expliquent, pour l'essentiel, cet intérêt accru pour la dimension multilatérale des questions d'investissement: la croissance spectaculaire des flux d'IED en l'espace de 15 ans, la prise de conscience du fait que l'ouverture de filiales à l'étranger favorise le développement – qui marque un changement d'attitude très net en faveur de politiques plus libérales dans ce domaine – et les progrès de la réglementation des investissements internationaux aux plans bilatéral et régional. Nous examinerons successivement chacune de ces raisons avant de rappeler brièvement comment les questions d'investissement se présentent dans le Programme de Doha.

Le volume, la composition et la ventilation des flux d'investissement étranger direct privé ont connu une évolution rapide ces 15 dernières années. Des trois raisons susmentionnées, c'est sans doute la plus importante. Les flux d'IED s'établiraient à 531 milliards de dollars en 2002, en recul par rapport au pic (1 492 milliards de dollars) de 2000.¹⁶⁵ Selon les estimations, le taux de croissance annuel moyen des IED entre 1991 et 2000 a été de 20,8 pour cent, contre 4,4 et 9,6 pour cent, respectivement, pour les taux de croissance du PIB et des exportations de marchandises (Banque mondiale, 2002). Cette montée en puissance de l'IED s'est accompagnée par ailleurs de mutations structurelles qui ont touché à la fois son volume et sa composition. L'IED dans les services gagne progressivement en importance (Mallampally et Zimny, 2000), et les flux d'IED Sud-Sud ont enregistré un essor spectaculaire depuis 1995: inférieurs à 10 milliards de dollars en 1994, ils ont culminé à 60 milliards de dollars en 1998 et se situeraient aux alentours de 50 milliards de dollars en 2001, selon les estimations (Aykut et Ratha, 2002).

L'essor de l'IED s'explique en partie par la mise en place de régimes plus favorables à ces investissements – seconde des raisons susmentionnées – dans les pays développés comme dans les pays en développement. Ce changement d'attitude se manifeste non seulement par les modifications apportées aux politiques suivies, qui ont consisté à abaisser les obstacles aux IED, mais aussi par la réduction des obstacles tarifaires au commerce de marchandises. Entre 1991 et 2001, 95 pour cent des aménagements apportés à la réglementation de l'IED visaient à favoriser ces flux (CNUCED, 2002b). L'empressement des pays en développement à attirer l'IED est un autre indicateur de l'importance qu'ils leur accordent. Les modifications apportées à la politique conduite pour favoriser l'IED sont un volet important de cet environnement propice à l'investissement, et de nombreux gouvernements s'efforcent de compléter ces initiatives par des incitations budgétaires et financières (Subramanian, 2002).

Les modifications apportées aux politiques antérieures se sont appuyées sur les nombreux travaux de recherche économique consacrés à la contribution des flux d'IED privé au processus de développement durant les deux dernières décennies.¹⁶⁶ Pour l'essentiel, ces travaux s'inscrivent en parallèle à ceux consacrés au commerce et au développement, qui ont été analysés à la section IIA.¹⁶⁷ Les investissements étrangers en général, et les flux d'IED en particulier, sont un moyen de transférer aux pays d'accueil les capitaux et autres actifs (technologie, compétences de gestion, meilleur accès aux marchés d'exportation) dont ils ont besoin. La mobilité accrue de l'IED peut contribuer au processus de développement au même titre que les exportations ou la concurrence dans les importations. Elle améliore l'efficacité, stimule la croissance et offre un mécanisme de transfert et de diffusion des technologies. Cela dit, comme pour l'ouverture au commerce examinée à la section IIA, on peut aussi distinguer des cas spéciaux et des exceptions à la conclusion tirée au plan général (Hanson, 2001; CNUCED, 1999). L'impact sur la stabilité et le solde de la balance des paiements, en particulier pour les pays en développement, est particulièrement préoccupant. L'impact des investissements étrangers sur les investisseurs nationaux, la concurrence sur les marchés des pays d'accueil, la structure de l'épargne intérieure et de la consommation et la propriété des actifs productifs et financiers sont d'autres sources de préoccupation (CNUCED, 1999).¹⁶⁸

¹⁶⁵ Communiqué de presse n° TAD/INF/PR/63 de la CNUCED, daté du 24 octobre 2002.

¹⁶⁶ Parmi les études récentes, on citera Bora (2002b), Moran (1998), CNUCED (1999) et Banque mondiale (2002).

¹⁶⁷ L'IED diffère à plus d'un titre des mouvements de capitaux au titre d'investissements de portefeuille. La différence principale réside dans la nature des flux d'IED, qui s'inscrivent dans le long terme puisqu'ils comportent, par définition, une forme de participation majoritaire dans l'entreprise.

¹⁶⁸ L'une des caractéristiques intéressantes des flux d'IED est que leur impact dépend des motifs qui les sous-tendent. Toutefois, ces derniers ne sont pas faciles à classer. Avant les années 80, les flux d'IED correspondaient à la recherche de ressources ou de marchés, la première ayant pour but d'exploiter les avantages spécifiques d'une situation géographique donnée (sur le plan des ressources naturelles), et la seconde visant le plus souvent à contourner les obstacles, tarifaires ou non tarifaires, érigés à l'entrée d'un marché pour desservir celui-ci via les exportations. À mesure que les conditions du commerce et de l'IED se libéralisaient vers la fin du siècle dernier, de plus en plus de flux d'IED ont été motivés par la possibilité d'exploiter un avantage comparatif, tel que le faible coût de la main-d'œuvre ou des transports; l'IED a donc été davantage tourné vers l'exportation.

La contribution de l'IED au processus de développement peut-elle être améliorée ou non par l'action des pouvoirs publics? La question a été elle aussi analysée en profondeur (Moran, 2002; CNUCED, 2001b, 2002c; CNUCED et OMC, 2002). Les dispositions relatives à la teneur en produits nationaux, ou les prescriptions de résultats à l'exportation ou d'équilibre des échanges figurent parmi les instruments les plus communément utilisés par les pays développés et les pays en développement. Beaucoup de gouvernements nationaux ont aussi encouragé activement les flux d'IED en proposant divers types d'incitations financières ou budgétaires. Les preuves empiriques d'un impact globalement positif de ces instruments sur les développements sont cependant faibles (Hanson, 2001; Moran, 1998, 2002).

L'ampleur des activités de réglementation des investissements au plan international est le troisième motif recensé. Les efforts déployés au plan plurilatéral pour réglementer l'investissement vont des traités d'investissement bilatéraux aux dispositions sur l'investissement contenues dans les accords commerciaux régionaux ou les Accords de l'OMC. La portée de ces dispositions et les disciplines qu'elles prévoient varient d'un accord à l'autre. La plupart des traités d'investissement bilatéraux et certaines dispositions relatives à l'investissement contenues dans les accords commerciaux régionaux concernent l'octroi du traitement national, ou du régime de la nation la plus favorisée, aux investisseurs. Beaucoup renferment aussi des prescriptions de résultats (CNUCED et OMC, 2002). Certains accords commerciaux régionaux, tels que l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA), incluent des disciplines dans le domaine de l'investissement, d'autres non (Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais). Au total, le tableau actuel des efforts de coopération engagés au plan international en ce qui concerne les politiques d'investissement témoigne d'un intérêt et d'une activité considérables.

Les questions d'investissement ont été prises en compte par la Déclaration ministérielle de Doha, dans le cadre des trois motifs susmentionnés. D'abord et avant tout, le mandat prévu par la Déclaration de Doha reconnaît les arguments en faveur d'un cadre multilatéral destiné à assurer des conditions transparentes, stables et prévisibles pour l'investissement transfrontières à long terme, en particulier l'investissement étranger direct, qui contribue à l'expansion du commerce. Il recense une série de questions importantes pour la relation entre les questions concernant les investissements et liées au commerce et le développement, telles que les questions d'accès aux marchés sous forme d'engagements avant établissement. Le mandat ministériel de Doha souligne aussi que l'éventuel cadre de l'OMC pour l'investissement devrait préserver le «droit» et la capacité des Membres à gouverner et réglementer dans l'intérêt général.

Le mandat ministériel de Doha souligne tout particulièrement qu'il est important que le cadre multilatéral reflète les besoins spéciaux des pays en développement et des pays les moins avancés en matière de développement, de commerce et de finances, et de permettre aux Membres de contracter des obligations et des engagements qui correspondent à leurs besoins et circonstances propres. Il fait valoir que l'instauration d'un climat plus ouvert et plus stable pour l'investissement étranger est, en soi, un objectif de développement important. Les pays en développement ont non seulement intérêt à encourager les entrées d'investissement et les bénéfiques considérables qui accompagnent cet afflux, mais ils ont aussi un intérêt croissant à créer un cadre international plus sûr pour leurs investissements à l'étranger, car ils sont de plus en plus exportateurs d'IED et pays d'accueil pour des entreprises transnationales.

La structure du Programme de travail établi par les négociateurs est avant tout pragmatique. S'il s'était agi véritablement de mettre en place un cadre général des investissements reposant sur une large base, le mandat aurait été beaucoup plus ambitieux.¹⁶⁹ Ce pragmatisme est né de la constatation que les règles de l'OMC couvrent déjà très largement les mesures concernant les investissements et liées au commerce. Dans le cadre des services, par exemple, l'accès aux marchés est couvert dans l'AGCS au titre de la présence commerciale. Les disciplines afférentes aux politiques conduites par les pouvoirs publics dans le domaine du commerce des marchandises peuvent être contestées en invoquant l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, ou l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce.

¹⁶⁹ La Banque mondiale (2002) a proposé que la coopération et la coordination internationales privilégient essentiellement trois lignes d'action: protéger les droits des investisseurs pour les inciter à investir, libéraliser les flux d'investissement afin d'améliorer l'accès aux marchés et d'intensifier la concurrence, et infléchir les politiques susceptibles d'occasionner des distorsions dans les flux d'investissement et d'échanges aux dépens des pays voisins.

Le paragraphe 22 de la Déclaration ministérielle de Doha chargeait le Groupe de travail des relations entre commerce et investissement de clarifier les questions suivantes: portée et définition, transparence, non-discrimination, modalités pour des engagements avant établissement reposant sur une approche fondée sur des listes positives de type AGCS, dispositions relatives au développement, exceptions et sauvegardes concernant la balance des paiements, consultations et règlement des différends entre les Membres. En outre, le Groupe de travail a aussi poursuivi ses travaux sur les liens avec d'autres Accords de l'OMC ou accords internationaux sur l'investissement et sur la question de l'IED et du transfert de technologie.

b) Politique de la concurrence

La crainte que des pratiques anticoncurrentielles privées n'érodent les bénéfices des réformes commerciales ne date pas d'hier, ainsi qu'en témoignent les sections sur la politique de la concurrence proposées lors de l'élaboration de la Charte de La Havane dans les années 40. La politique de la concurrence est, à bien des égards, un complément naturel de l'abaissement des obstacles tarifaires et, dans une certaine mesure, non tarifaires. Dans les deux cas, l'idée est d'encourager l'instauration d'un climat permettant aux entreprises de fonctionner de manière à offrir aux consommateurs un plus grand choix de produits à des prix moins élevés. La politique de la concurrence peut aussi être considérée comme un mécanisme de gouvernance susceptible d'aider les autorités à s'assurer que les avantages attendus de la libéralisation du commerce ne sont pas détournés par les ententes et monopoles ou à la suite d'autres types de conduite anticoncurrentielle. Une autre considération connexe s'impose: les comportements anticoncurrentiels ont souvent une dimension internationale, alors que le mandat des organismes nationaux chargés de la concurrence, quand ils existent, est d'appliquer des mesures correctives dans l'intérêt des ressortissants du pays concerné. Pour ces diverses raisons, il est important d'évaluer dans quelle mesure une coopération sur les questions de concurrence s'inscrivant dans un cadre multilatéral serait mieux à même d'assurer que les avantages de la libéralisation du commerce (baisse des prix et augmentation de l'offre) atteindront les consommateurs, et pourrait contribuer à l'amélioration des perspectives de développement des pays pauvres en favorisant des méthodes de gouvernance appropriées en économie de marché.

Depuis 1997, l'OMC étudie la question du commerce et de la concurrence dans le cadre d'un Groupe de travail créé durant la Conférence ministérielle de Singapour. Au cours de ses débats, le Groupe de travail a avancé une série de raisons plus spécifiques qui, de l'avis de certains Membres, justifient l'élaboration d'un cadre multilatéral de la politique de la concurrence. Il a d'abord fait référence à l'accumulation croissante de preuves empiriques montrant que les dommages causés par les pratiques anticoncurrentielles (les ententes internationales surtout) peuvent avoir une dimension internationale et toucher notamment les pays démunis d'instruments appropriés pour y faire face.¹⁷⁰ Certains ont fait observer qu'il est primordial de renforcer la coopération internationale pour répondre aux pratiques incriminées, puisqu'elles trouvent souvent leur origine hors des frontières des pays touchés. Un autre argument a été mis en avant: quoique l'adoption de politiques nationales de la concurrence bien conçues devrait normalement être dans l'intérêt de tous, les pays en développement risquent de souffrir, pour des raisons politico-économiques, d'un sous-investissement – comparé aux dommages que leur causent les pratiques anticoncurrentielles – dans les organismes chargés de la concurrence. Cela traduit le fait que, bien souvent, les pratiques anticoncurrentielles préjudiciables au bien-être économique vont de pair avec une concentration du pouvoir économique (et parfois politique), tandis que les intérêts des consommateurs victimes de ces pratiques sont en général plus diffus.

S'agissant du rôle des principes de l'OMC dans le domaine de la législation et de la politique de la concurrence, certains ont estimé que l'adhésion aux principes de transparence, de non-discrimination et d'objectivité de la procédure est importante pour donner confiance aux négociants et investisseurs internationaux, eu égard en particulier à la prolifération récente des lois sur la concurrence dans le monde (à l'heure actuelle, 90 à 100 pays environ se sont dotés, sous une forme ou une autre, d'une législation de la concurrence). D'autre part, on s'accorde très largement à considérer que l'adhésion à ces principes est essentielle à la bonne application des législations et politiques nationales de la concurrence. Sur cette base, certains ont soutenu que les objectifs de libéralisation du commerce et d'application effective des lois sur la concurrence pourraient être plus facilement atteints si les Membres s'engageaient explicitement, dans le cadre de l'OMC, à adhérer à ces principes.

¹⁷⁰ Voir, ci-après, les dispositions relatives aux ententes injustifiables.

Des arguments contraires ont aussi été avancés dans ce débat. Les pays en développement ont fait valoir deux séries de préoccupations ou de réserves dans le cadre du Groupe de travail de l'OMC. Premièrement, certains se sont inquiétés des implications qu'un accord sur la politique de la concurrence conclu dans le cadre de l'OMC pourrait avoir sur la souveraineté nationale et «l'espace» de la politique économique. Les intervenants ont dit en particulier leur crainte qu'un cadre multilatéral de la politique de la concurrence n'empiète sur leur aptitude à mettre en œuvre librement les politiques industrielles ou autres jugées nécessaires pour favoriser des objectifs d'efficacité dynamiques (et non pas statiques). Le coût en ressources potentiel de la mise en œuvre d'un cadre multilatéral a suscité également des réserves. Deuxièmement, d'autres membres du Groupe de travail se sont inquiétés des conséquences que cet éventuel cadre multilatéral pourrait avoir sur la politique de la concurrence dans les pays qui n'ont pas encore légiféré dans l'ensemble de ce domaine. Certains se sont demandés, en particulier, si ces pays seraient tenus, en raison de l'existence du cadre multilatéral, de se doter d'une législation complète en la matière. Enfin, diverses questions spécifiques ont été posées, au sein du Groupe de travail, sur la faisabilité et les avantages à attendre de certains volets des propositions avancées à l'heure actuelle.

S'agissant toujours du contexte, il est bon de se souvenir que les Accords de l'OMC en vigueur ont déjà incorporé des considérations afférentes à la politique de la concurrence, même si cela ne s'est fait que pour répondre à des besoins précis. Ainsi, l'article 40 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) reconnaît que les Membres peuvent prendre des mesures contre des pratiques anticoncurrentielles en matière de concession de licences touchant aux droits de propriété intellectuelle. Il autorise aussi chaque Membre à demander à consulter d'autres Membres s'il a des raisons de croire qu'un titulaire de droit de propriété intellectuelle se livre à des pratiques en violation de ses lois et règlements. Le document de référence sur les principes réglementaires adopté par certains Membres de l'OMC en 1997, à l'issue des négociations sur les télécommunications de base, engage ces derniers à prendre des mesures pour prévenir les pratiques anticoncurrentielles des principaux fournisseurs dans ce secteur. L'article 11:3 de l'Accord sur les sauvegardes interdit aux Membres d'encourager ou de soutenir l'adoption ou le maintien en vigueur de mesures non gouvernementales équivalentes à une autolimitation des exportations, à des arrangements de commercialisation ordonnée ou à toute autre mesure similaire prohibée en vertu de cet article. L'existence de ces dispositions, et d'autres encore, indique que les questions de concurrence ne peuvent être totalement exclues du système commercial multilatéral: il s'agit de savoir si elles seront intégrées aux accords pertinents de manière systématique ou au coup par coup. Le risque serait alors que des initiatives sectorielles soient mises en œuvre isolément, qu'elles se limitent peut-être aux domaines où seuls les intérêts des Membres ou des producteurs les plus puissants sont effectivement représentés et qu'elles ne bénéficient donc pas du surcroît de cohérence et de discipline ou de l'expérience glanée auprès des uns et des autres qui sont les trois avantages souvent associés aux approches plus horizontales de la politique de la concurrence.¹⁷¹

Vu la diversité des opinions sur les dimensions internationales de la politique de la concurrence, le mandat donné par les Ministres dans la Déclaration de Doha est modeste puisqu'il demande au Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence de se concentrer sur «la clarification de ce qui suit: principes fondamentaux, y compris transparence, non-discrimination et équité au plan de la procédure, et dispositions relatives aux ententes injustifiables; modalités d'une coopération volontaire; et soutien en faveur du renforcement progressif des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement au moyen du renforcement des capacités».

i) Principes fondamentaux, y compris la transparence, la non-discrimination et l'équité de la procédure

En ce qui concerne la politique de la concurrence, l'engagement de transparence s'appliquerait aux lois, règlements et directives de portée générale, dont les Membres de l'OMC seraient tenus d'assurer la publication intégrale dans les meilleurs délais.¹⁷² On peut faire valoir qu'un tel engagement ne manque pas de cohérence

¹⁷¹ Pour un examen plus approfondi de cette question, voir «Dossier spécial sur le commerce et la politique de la concurrence» dans le Rapport annuel de l'Organisation mondiale du commerce - 1997 (Genève: 1997), chapitre IV, et Anderson et Holmes (2002).

¹⁷² Au journal officiel ou dans une autre publication de ce type, ou sur un site Web accessible au public.

avec le système de l'OMC, puisque la transparence est un principe bien établi dans les Accords de l'OMC tels que le GATT (article X concernant la publication et l'application des règlements relatifs au commerce), l'AGCS (article III concernant la transparence) ou l'Accord sur les ADPIC (article 63 sur la transparence).

La transparence revêt peut-être une importance particulière à l'égard des mesures dont la portée s'étend «au-delà des frontières», telles que la législation et la politique de la concurrence, puisque c'est un moyen de veiller à ce que ces mesures ne soient pas utilisées pour restreindre le commerce. Le fait de s'appuyer sur les mécanismes de transparence pourrait aider à s'assurer que la portée et la couverture des disciplines applicables aux questions de fond des accords conclus ne sont pas inutilement pénalisantes, ce qui garantirait un équilibre approprié.

Certains aspects de la transparence, tels que la publication des lois, règlements et directives de portée générale, peuvent entraîner des coûts administratifs et auraient donc des conséquences pour le renforcement des capacités. Les obligations de transparence devraient être définies de façon à ne pas être trop lourdes. Il n'en est pas moins indispensable de se doter de procédures et de législations transparentes si l'on veut faciliter le respect de la loi et la mise en place d'institutions crédibles pour veiller à cette application. Dans cette mesure, les buts du système commercial multilatéral et l'objectif d'exécution crédible et efficace des lois sur la concurrence auront plus de chance d'être atteints si les pays s'appuient sur des règles de transparence bien conçues s'inscrivant dans un accord multilatéral sur la politique de la concurrence.

Le principe de non-discrimination, tel qu'il s'applique à la politique de la concurrence, comprend deux volets: le traitement de la nation la plus favorisée et le traitement national. Le traitement NPF ne poserait pas de grand problème pour ce qui est de l'application des législations nationales sur la concurrence; il est peu probable que les autorités publiques accepteraient certaines pratiques anticoncurrentielles de la part d'entreprises originaires d'un pays donné, tout en les interdisant aux entreprises originaires d'autres pays.¹⁷³

En revanche, les opinions divergent quant à l'application du traitement national dans le cadre de la politique de la concurrence. En règle générale, la discussion tourne autour d'une question: l'octroi du traitement national aux entreprises étrangères serait-il favorable au développement ou non? Les adversaires d'un cadre multilatéral de la concurrence font valoir que, même lorsque le traitement national s'applique dans le cadre d'une discrimination de droit (c'est-à-dire prévue par les lois, règlements et directives d'application générale), il pourrait encore limiter les options ouvertes aux pays en développement pour poursuivre leurs objectifs (Singh et Dhumale, 1999). Leur argumentation repose d'ordinaire sur le postulat que l'exécution de politiques qui contreviennent au principe du traitement national pourrait déboucher sur un optimum de second rang.

Tous les régimes qui régulent efficacement la politique de la concurrence ont en commun de garantir que les droits des parties confrontées à des décisions défavorables et à des sanctions seront reconnus et respectés. En général, ces garanties varient dans le fond et la forme car elles témoignent de la culture et des traditions juridiques qui, dans chaque pays, ont présidé à la conception du régime de la concurrence. On peut soutenir que l'incorporation de prescriptions fondamentales sur l'équité de la procédure dans un cadre multilatéral de la politique de la concurrence donnerait plus de crédibilité aux institutions chargées de la concurrence à travers le monde et assurerait les négociants et investisseurs internationaux d'une protection contre l'arbitraire. Cela dit, il semble important que la mise en œuvre de telles garanties n'entraîne pas des coûts disproportionnés.

Le débat sur cet éventuel cadre multilatéral de la politique de la concurrence soulève une autre question: la discussion doit-elle se limiter aux principes qui ont été proposés (transparence, non-discrimination, équité de la procédure) et auxquels la Déclaration ministérielle fait expressément référence? Certains Membres estiment qu'un principe supplémentaire, celui du traitement spécial et différencié, devrait être explicitement incorporé dans l'éventuel cadre multilatéral. Ce principe pourrait avoir diverses dimensions, telles que l'élargissement des débouchés commerciaux offerts aux pays en développement, la protection de leurs intérêts en matière de développement, la souplesse des engagements pouvant être souscrits par ces derniers ou les pays les moins avancés et les périodes de transition.

¹⁷³ En revanche, des questions pourraient se poser en ce qui concerne le statut des accords de coopération bilatéraux et régionaux par rapport au traitement NPF; ce point devait être éclairci.

ii) *Dispositions concernant les ententes injustifiables*

Les preuves qui s'accumulent depuis quelques années montrent à quel point les ententes internationales injustifiables ont été préjudiciables à l'économie mondiale, et en particulier aux pays en développement qui n'ont pas forcément les outils nécessaires pour répondre à de tels accords. On est donc en droit de se demander s'il y a lieu de conclure des accords internationaux contraignants afin de compléter les initiatives prises, dans le cadre national, pour faire face à ces ententes et aux autres pratiques anticoncurrentielles.

Au cours des années 90, les États-Unis et la Commission européenne ont poursuivi près de 40 ententes internationales regroupant des entreprises privées de 31 pays. Plusieurs de ces ententes qui portaient par exemple sur la lysine, les vitamines ou les électrodes de graphite avaient une portée mondiale. Vingt-quatre d'entre elles ont duré quatre ans ou plus, ce qui laisse penser que les forces du marché ne peuvent, à elles seules, mettre à mal ces ententes collusoires (Evenett, Levenstein et Suslow, 2001). Les estimations varient, mais les prix tendent à chuter de 20 à 40 pour cent environ après le démantèlement de ces ententes internationales (Levenstein et Suslow, 2001).

Les surcoûts occasionnés se chiffrent en milliards de dollars chaque année. Il suffit de voir le montant des amendes imposées en Europe et aux États-Unis, qui repose en partie sur le surcoût imposé par ces ententes à leurs clients. Depuis 1993, les amendes infligées par les autorités américaines aux membres de ces ententes internationales ont dépassé 1,9 milliard de dollars, et la Commission européenne a taxé de plus de 1 milliard d'euros les membres d'une telle entente l'an passé. Selon une estimation récente, les surcoûts qui ont grevé le commerce de vitamines pendant les dix ans qu'a duré une entente collusoire à l'échelle mondiale atteignaient au bas mot 2,7 milliards de dollars, ce qui est considérable pour une seule entente internationale. Il est apparu par ailleurs que, d'une façon délibérée, l'entente avait augmenté davantage les prix dans les pays dépourvus des régimes juridiques nécessaires pour lutter activement contre ce type de collusion (Clarke et Evenett, 2003). Enfin, les preuves rassemblées au sujet de 12 ententes internationales privées laissent penser qu'entre 1995 et 2000, les pays en développement ont importé l'équivalent de 8 à 12 milliards de dollars de biens surfacturés par des ententes internationales (Evenett et Ferrarini, 2002).

Le préjudice causé par les ententes internationales privées peut renforcer les arguments en faveur de mesures d'exécution nationales, mais milite-t-il nécessairement pour une action collective au plan international? Plus précisément, peut-on défendre l'idée de normes minimales imposables, au plan national, à ce type d'entente? Deux arguments, issus de l'expérience accumulée dans ce domaine au cours des années 90, le laissent penser. Premier argument, le pays qui annonce publiquement l'engagement de mesures d'exécution des lois à l'encontre d'une entente tend à inciter ses partenaires commerciaux à lui emboîter le pas. Ainsi, la République de Corée a ouvert une enquête sur l'existence d'une entente dans le secteur des électrodes de graphite après que les États-Unis ont pris ce type d'initiative contre la même entente. Les partenaires commerciaux bénéficient par conséquent des mesures d'exécution des lois prises à l'étranger et les avantages qu'ils en tirent ont de bonne chance d'être renforcés, au fil du temps, avec le resserrement de la coopération formelle et informelle entre les autorités chargées de la concurrence.

Le deuxième argument repose sur le fait que les poursuites engagées contre une entente internationale imposent presque toujours de recueillir des témoignages et des documents sur la nature, la gravité et l'organisation de la collusion. Dans la mesure où un pays ne peut pas ou ne veut pas coopérer aux enquêtes ouvertes à l'étranger sur les activités d'une entente internationale qui est présente sur son territoire et dissimule des informations de ce type, il porte préjudice aux intérêts de ses partenaires commerciaux. C'est le nœud du problème: lorsqu'un pays n'applique pas de façon rigoureuse ses propres lois pour lutter contre les ententes, les dommages qu'il occasionne restent rarement confinés dans ses propres frontières. Un accord international sur l'application et l'exécution de ce type de lois contribuerait beaucoup à l'élimination de ces refuges offerts aux ententes nationales aussi bien que qu'internationales.

Certains s'inquiètent des coûts qu'entraîne l'exécution des lois nationales réprimant les ententes. Cette préoccupation pourrait être plus pesante si, ces dernières années, des pays couvrant toute la gamme des situations de développement n'avaient apporté la preuve qu'il peut être avantageux de poursuivre les

ententes. De fait, 12 économies en développement ont indiqué, dans leurs communications au Forum mondial sur la politique de la concurrence de l'OCDE, qu'elles avaient poursuivi 28 ententes dans les années 90. Il est intéressant de noter que, dans six de ces cas, il était question de soumissions concertées, donc de tentative délibérée de frauder l'État. Il apparaît en outre que, dans bon nombre des pays où la menace de répression des ententes internationales était la plus sérieuse, la réduction des surcoûts ainsi obtenue a représenté un fort pourcentage des dépenses publiques affectées à l'exécution des lois sur la concurrence même lorsqu'une seule entente a été réprimée (Clarke et Evenett, 2003). Au total, donc, les avantages que l'on tire de l'exécution des lois réprimant les ententes dépassent vraisemblablement les coûts qu'entraîne leur mise en œuvre.

Les dispositions qui traiteraient des ententes injustifiables dans un éventuel cadre multilatéral de la politique de la concurrence pourraient comporter deux volets, à savoir i) une interdiction de ces ententes et ii) des mesures encourageant les Membres de l'OMC à échanger des informations en la matière. Plus spécialement, un accord de l'OMC pourrait énoncer clairement que ce type d'entente est interdit. Les frontières exactes d'une définition des ententes injustifiables ne pourront être tracées que par la négociation. Quant aux sanctions, si elles relèvent par essence du droit interne et sont étroitement liées aux systèmes juridiques nationaux, un éventuel comité de la politique de concurrence de l'OMC (s'il voit le jour) pourrait aider les pays qui souhaitent se doter d'un système de sanctions à identifier les solutions qui ont fait la preuve de leur efficacité sur le terrain.

iii) Modalités d'une coopération volontaire

Le terme de «coopération» a été utilisé dans une acception large ou étroite au cours des débats sur le commerce et la politique de la concurrence qui ont eu lieu à l'OMC. Au sens large, il a été employé pour désigner l'ensemble des domaines sur lesquels certains ont proposé que les Membres travaillent ensemble dans le cadre de l'OMC via la coopération technique et le renforcement des capacités, mais aussi dans le cadre d'engagements éventuels sur les ententes injustifiables, qui s'ajouteraient aux formes plus étroites de coopération que sont les notifications, consultations et cas particuliers d'assistance mutuelle. Au sens plus spécifique retenu dans les contributions des Membres au Groupe de travail de l'OMC, la coopération couvre essentiellement deux volets: i) les dispositions destinées à faciliter, cas par cas, une coopération contre les pratiques anticoncurrentielles qui ont un impact sur le commerce international et ii) les dispositions relatives aux échanges généraux d'information et d'expérience et à l'analyse conjointe des questions de concurrence touchant le commerce mondial qui pourrait être conduite, par exemple, via un éventuel comité de la politique de la concurrence créé par l'OMC.

iv) Assistance technique et renforcement des capacités à long terme

L'assistance technique et le renforcement des capacités dans le domaine de la politique de la concurrence doit s'inscrire dans la durée. C'est un sujet dont le Groupe de travail créé par l'OMC a abondamment débattu. Durant la perspective de la Conférence ministérielle de Cancún, l'assistance technique offerte par le Secrétariat dans ce domaine s'est concentrée sur un objectif immédiat, qui est d'informer les Membres de la nature des propositions avancées et de les aider à mieux en peser le pour et le contre du point de vue de leur développement et de leurs intérêts. Si des négociations sont lancées à Cancún, l'assistance technique et le renforcement des capacités dans ce domaine prendront sans doute un tour différent. Les propositions actuelles envisagent en particulier que l'OMC pourrait participer, en coopération avec d'autres organisations intergouvernementales actives dans ce secteur, au long processus de consolidation des institutions chargées de la concurrence dans les pays en développement et les pays les moins avancés.