
SESSION ANNUELLE 2011 DE LA CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Genève, 21-22 mars 2011

Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen

Point 2b)

PC-WTO/2011/2b)-R.2
7 mars 2011

REEQUILIBRER LES REGLES DU SYSTEME COMMERCIAL MULTILATERAL AU PROFIT DES PAUVRES

Document de travail présenté par M. H. Scholz (Parlement européen)

1. Renforcer le système OMC

En créant l'Organisation mondiale du commerce, les parties fondatrices ont considéré *"que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique"*.

On se souviendra que, en 1994, la capacité de l'OMC à contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté suscitait de sérieux doutes, en particulier parmi les Etats en développement et les organisations de la société civile. Les négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay ont été particulièrement longues, et ce n'est qu'après l'effondrement du système bipolaire et la refonte de l'ordre économique mondial qui en a résulté que les pays en développement ont fini par se laisser convaincre que la création de l'OMC leur permettrait d'accroître dans des proportions considérables leur part dans le commerce mondial, et contribuerait à améliorer les conditions de vie de leurs peuples.

En cette année 2011, beaucoup se reprennent à espérer que les négociations fort complexes menées dans le cadre du Programme de développement de Doha aboutissent enfin. Près de 20 ans après l'Accord de Marrakech, il semble amplement justifié de tirer un premier bilan afin de déterminer si l'OMC a su tenir ses promesses, et dans quelle mesure l'architecture de l'Organisation pourrait être améliorée pour lui permettre d'agir plus efficacement.

De l'avis de certains membres de la société civile et d'organisations internationales œuvrant à la lutte contre la pauvreté et le sous-développement, le fait de rejoindre l'OMC n'a pas permis aux pays en développement, pour la grande majorité d'entre eux, d'accéder plus facilement aux marchés ou d'accroître leurs exportations dans les proportions prévues lors de la création de l'Organisation, pas plus qu'il ne leur a permis d'optimiser les avantages découlant de leurs atouts respectifs pour promouvoir leur propre développement. Ainsi, selon la Banque mondiale, la part des exportations mondiales qui revient aux pays africains est passée de 4,5 pour cent en 1980 à 2,6 pour cent en 2007, et ce recul est encore plus marqué si l'on omet les exportations pétrolières.

Les événements survenus récemment dans les pays de la rive sud de la Méditerranée montrent clairement que les arcanes des relations économiques internationales, et en particulier des règles et principes régissant le commerce mondial, sont systématiquement passés au crible par les citoyens. De fait, c'est bien leur capacité à tirer avantage des échanges économiques qui permet de juger, en dernière analyse, de l'efficacité et du caractère équitable des structures sur lesquelles reposent les politiques commerciales internationales. Il me paraît donc important que les parlementaires que nous sommes mettent à profit leur participation à la phase décisive qui s'annonce, et qui pourrait déboucher sur la conclusion du Cycle de Doha et un renforcement des atouts de l'OMC, pour appeler l'attention sur le fait que, dans certaines franges de la société, grandit le sentiment que les avancées réalisées à ce jour en matière d'accès aux marchés grâce à la baisse des droits de douane sont en grande partie réduites à néant du fait de l'accroissement des obstacles non tarifaires et du recours abusif aux règles antidumping, dirigé principalement contre les produits en provenance de pays en développement comme les textiles; ce sentiment est peut-être l'expression des conflits politiques et sociaux qui agitent actuellement les pays ayant choisi de s'ouvrir aux défis et aux réalités d'une économie mondialisée. En outre, les demandes croissantes légitimes des consommateurs des marchés émergents à fort potentiel d'importation n'ont pas été entendues, à en juger par l'absence de mesures destinées à aider les producteurs des pays en développement à satisfaire ces attentes.

Ces 20 dernières années, la politique de la Banque mondiale et du FMI a consisté à encourager les pays en développement à ouvrir rapidement leurs économies et à réduire de manière drastique les dépenses publiques et l'intervention de l'Etat. Les mesures adoptées par l'OMC allaient dans le même sens et d'aucuns estiment que cette stratégie pourrait avoir considérablement affaibli les capacités de production de la plupart des pays en développement et les marchés nationaux et régionaux. En l'absence de dispositifs suffisants d'aide pour le commerce, la plupart des pays en développement ont été incapables de mettre en place, d'entretenir ou de reconstruire les infrastructures nécessaires, comme les ports, les voies ferrées ou les réseaux routiers, et n'ont pas su non plus former la main-d'œuvre qualifiée, les universitaires et les cadres sans lesquels il leur est impossible de tirer parti d'une économie mondialisée. Les enseignements qui se dégagent de la crise actuelle démontrent notamment que les économies sont bien plus complexes et bien plus étroitement liées aux besoins des sociétés en matière de développement qu'on ne le pensait jusqu'alors. Nous devons maintenant parvenir à une nouvelle entente, à ce que l'on pourrait appeler "l'après Consensus de Washington", évoqué sous diverses formes par les participants au Forum économique mondial de Davos et les parlementaires d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe ayant assisté à la Conférence parlementaire mondiale organisée à la veille du Forum social mondial de Dakar.

Je tiens à dire d'emblée que nous devons confier à l'OMC la tâche d'accroître le potentiel commercial de la majorité de ses Etats membres, et lui donner les moyens d'y parvenir. Il s'agira notamment de resserrer les liens entre, d'une part, l'OMC et, d'autre part, les institutions de Bretton Woods et les 16 institutions des Nations Unies œuvrant en faveur du développement, en particulier le PNUD, la CNUCED et la FAO, ce qui suppose de renforcer sensiblement la cohérence des politiques menées par les principaux acteurs économiques mondiaux. Nous ne devons pas nous laisser tromper par les premiers signes d'une reprise économique mondiale. En dépit de certaines des décisions prises par le G8 et le G20, une grande partie de la population mondiale vit aujourd'hui encore dans la plus grande pauvreté, et cette situation est proprement révoltante.

2. Traitement spécial et différencié des pays en développement

Les pays en développement ont rejoint l'OMC dans l'idée qu'un système commercial mondial fondé sur des règles précises ne pouvait qu'être à leur avantage. Ils ont donc tout intérêt à s'assurer que les règles dont ils sont convenus sont effectivement appliquées, et ce avant de demander que d'autres questions soient inscrites à l'ordre du jour de l'OMC, comme par exemple les "Questions de Singapour".

A mon sens, la priorité accordée aux négociations sectorielles et la multiplication des questions inscrites au programme de travail de l'OMC ont empêché l'Organisation d'accorder toute l'attention requise aux questions relatives à la mise en œuvre des accords existants et des principes découlant du droit de l'OMC, en particulier ceux qui concernent les droits des pays en développement et des pays les moins avancés.

Les pays en développement doivent bénéficier dans tous les domaines des flexibilités découlant du traitement spécial et différencié. Il s'agit notamment de leur permettre de refuser d'ouvrir leurs marchés aux pays développés qui refusent de leur ouvrir les leurs, en vertu du principe de réciprocité, et d'autoriser le libre accès à l'ensemble des pays de la zone OCDE et à plusieurs des grandes économies émergentes, sans droits de douane ni quotas, de tous les produits provenant des pays les moins avancés, et pas seulement de 97 pour cent d'entre eux, comme on l'a proposé jusqu'à maintenant. Il faut aussi élaborer de nouvelles propositions en réponse aux préoccupations que suscite l'érosion des préférences.

Le traitement spécial et différencié n'est pas une exigence pouvant être satisfaite ultérieurement. C'est d'ores et déjà un des principes fondateurs de l'OMC. Il en est fait mention au Chapitre IV du droit de l'OMC, qui traite du commerce et du développement, et dans plusieurs autres articles, notamment l'article XVIII relatif à la balance des paiements, qui prévoient des périodes de transition plus longues et des obligations moins contraignantes pour les pays en développement. Les membres du Réseau des ONG arabes pour le développement, basé au Moyen-Orient, soulignent dans ce contexte que le principe de non-réciprocité est la pierre angulaire du traitement spécial et différencié, même si l'on observe le contraire dans la pratique. Leur analyse des négociations relatives à l'accès aux marchés des produits non agricoles montre par exemple que, si le Cycle de Doha devait déboucher sur l'adoption des propositions qui sont actuellement sur la table, les pays en développement devraient opérer des réductions tarifaires beaucoup plus importantes que les pays développés. Il me paraît donc indispensable de revoir les dispositions relatives au traitement spécial et différencié afin d'élaborer pour l'OMC une stratégie d'action lui permettant de donner une application concrète aux droits des pays en développement et des pays les moins avancés. Je rappellerai à ce propos que certains des nouveaux membres de l'OMC ont décidé de créer au sein de l'Organisation, et non sans raison, un groupe appelé Groupe des Membres ayant accédé récemment. Ce groupe demande que la situation particulière de ces pays soit prise en considération dans le cadre des négociations en cours, et qu'il soit en particulier tenu compte des nombreuses concessions qu'ils ont déjà faites lors des négociations relatives à leurs conditions d'adhésion.

En effet, à l'issue du processus d'accession à l'OMC et des négociations connexes, ces pays ont perdu certains des droits liés au traitement spécial et différencié dont ils bénéficient au titre du droit de l'OMC. En témoignent les mesures dites "OMC plus" et "OMC moins", qui pourraient contraindre ces pays non seulement à renoncer aux périodes de transition et à leur droit de faire moins de concessions dans certains secteurs, mais aussi à adhérer à des accords auxquels ils ne sont pas tenus de souscrire, comme c'est le cas de l'Accord plurilatéral sur les

marchés publics de l'OMC, ce qui serait lourd de conséquences sur leurs économies, l'élaboration de leurs politiques nationales et leur développement en général. Les concessions faites par des membres plus anciens de l'OMC ont déclenché une spirale descendante qui soulève des problèmes considérables pour les 30 pays en développement et les moins avancés qui négocient actuellement leurs conditions d'accèsion à l'OMC. Cette question est particulièrement préoccupante et exige de revoir le processus d'accèsion et de réévaluer la capacité des pays à se prévaloir des droits que leur confère la réglementation de l'OMC.

Les pays en développement sont de surcroît confrontés à des difficultés considérables lorsque vient le moment d'honorer leurs engagements, à savoir à l'issue des périodes de transition prévues dans les accords négociés, et les propositions qu'ils ont présentées sur ce point n'ont pas été suffisamment prises en compte à ce jour. Ils ont de plus en plus le sentiment que les parties prenantes des pays en développement surexploitent des instruments comme l'accord antidumping pour bloquer les importations en provenance de pays en développement. Leurs propositions visent notamment à assortir l'examen de la question de la mise en œuvre des engagements de deux conditions particulières : 1) la prorogation de la période de transition dans les domaines dans lesquels la mise en œuvre des engagements soulève des problèmes; 2) le gel des procédures contentieuses dans les domaines dans lesquels la mise en œuvre des engagements soulève des problèmes, jusqu'à ce que le nécessaire examen de ces questions ait été entrepris.

Le processus décisionnel doit être plus inclusif, plus transparent, et fondé sur le principe du consensus. Il convient par ailleurs de préciser le rôle des présidents des comités de l'OMC, d'établir le code de conduite auquel ils devront se conformer, et de s'assurer que les négociations entre groupes de pays se déroulent conformément aux principes de représentation.

Il convient de renforcer l'Organe d'appel des différends pour en faire un organe judiciaire à part entière qui obéira aux règles régissant généralement le fonctionnement des instances de ce type, notamment en ce qui concerne la transparence et l'équilibre à observer entre les valeurs fondamentales et les intérêts des parties à un différend, et qui tiendra compte dans ses décisions des règles suivies dans d'autres organismes des Nations Unies dans le cas de différends de même nature.

3. Réforme du secteur agricole

Etant donné l'importance du secteur agricole dans les économies des pays les moins avancés, en particulier dans les domaines du développement humain, de la sécurité alimentaire et du développement rural, il apparaît nécessaire d'engager une réforme du secteur du commerce des produits agricoles. Plusieurs des propositions avancées à ce jour vont dans le bon sens, mais on peut faire mieux.

Si le Cycle de Doha débouche sur une conclusion positive, les pays en développement, compte tenu des décisions déjà prises à ce jour, bénéficieront de conditions plus équitables dans le domaine agricole. En outre, et c'est peut-être l'aspect le plus important, les mesures de nature à fausser les échanges, comme les subventions agricoles, seront réduites (de 80 pour cent pour l'Union européenne et de 70 pour cent pour les Etats-Unis), et toutes les subventions à l'exportation seront supprimées. Enfin, les droits de douane applicables aux importations agricoles dans les pays développés diminueront d'au moins 54 pour cent.

Cela étant, l'OMC ne doit pas se concentrer uniquement sur la question de l'accès au marché. Elle doit aussi, en coordination avec la FAO, le PNUD et la CNUCED, prendre des initiatives visant à stabiliser les marchés des produits essentiels au développement des régions pauvres. Il ne faut pas oublier que la récession mondiale a été consécutive à la forte hausse des prix des denrées alimentaires et des carburants. En 2009, à l'occasion de l'Examen global de l'aide pour le commerce, tenu ici même à Genève, le Président de la Banque africaine de développement (BAfD), M. Donald Kaberuka, a d'emblée souligné dans son intervention que, au début de la crise économique actuelle, beaucoup pensaient, avec un optimisme sans doute un peu naïf, que l'Afrique serait épargnée. L'expérience a montré que la crise a touché le continent africain plus tôt et plus durement qu'on ne s'y attendait, et tout porte à croire qu'elle pourrait même y durer plus longtemps. M. Kaberuka a précisé que la crise avait gagné les économies africaines par le biais des échanges, et plus particulièrement du commerce des produits de base. De fait, ce sont les économies les plus dépendantes des produits de base qui ont été les plus durement frappées par la récession.

Par ailleurs, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a récemment été la première à faire valoir qu'il appartenait pour l'essentiel à l'OMC d'élaborer une nouvelle proposition de réglementation visant à contrôler les monopoles des grandes enseignes de vente au détail.

L'élargissement de l'accès aux marchés est néanmoins essentiel à l'amélioration des perspectives de développement des pays les moins avancés, en particulier dans des secteurs de première importance comme le coton, l'arachide et le sucre. Pour que le Programme de Doha pour le développement mérite pleinement son nom, il faudra trouver rapidement une solution au problème du coton, en réduisant sensiblement les subventions au secteur du coton, avant de réduire les subventions agricoles en général. Il en va de la crédibilité du PDP.

Le Cycle de Doha ne sera peut-être pas non plus sans incidence sur les subventions à la pêche, qui servent en grande partie à financer l'accroissement de la production, les subventions sur les carburants et la construction de navires de pêche qui cibleront des stocks déjà surexploités, et en grande partie épuisés. Nombre de petits pays insulaires et de régions côtières pauvres dépendent des pêches pour assurer leur survie et leur sécurité alimentaire. Il importe par conséquent de revoir les dispositifs de subvention et de réorienter les efforts vers l'amélioration des pratiques de gestion durable des pêches et la pérennisation des ressources halieutiques mondiales.

4. Aide pour le commerce et facilitation des échanges

Pour nombre de pays pauvres, l'amélioration de l'accès aux marchés ne suffira pas. En effet, un grand nombre d'entre eux ne disposent tout simplement pas des capacités nécessaires pour tirer parti de cette ouverture des marchés, du fait principalement d'une production insuffisante. Pour profiter pleinement des avantages découlant de leur intégration à l'économie mondiale, les pays en développement doivent obtenir de l'aide pour renforcer leurs capacités commerciales, accroître leur production et améliorer leurs infrastructures. C'est à cette condition qu'ils pourront mettre en œuvre, à leur avantage, les accords de l'OMC, tirer parti des débouchés commerciaux existants et de ceux qui découleront de l'ouverture des marchés et s'adapter à l'évolution des marchés mondiaux.

Les dispositifs d'aide pour le commerce sont indispensables pour venir à bout des difficultés que rencontrent les pays en développement en matière d'offre et éliminer les goulots d'étranglement liés au commerce. Si l'accroissement des flux d'aide pour le commerce revêt une importance primordiale, il nous faudra aussi recueillir des informations supplémentaires afin de mieux cerner les raisons pour lesquelles certaines solutions marchent et d'autres pas, et faire en sorte que l'aide pour le commerce ne serve pas à "acheter" le soutien des pays en

développement les plus pauvres en faveur d'accords commerciaux injustes et porteurs de déséquilibres. Les principes de responsabilité mutuelle, d'adhésion et de transparence devront être respectés. Il conviendra également de disposer d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre et de l'impact des programmes d'aide pour le commerce, et de veiller à ce que les informations recueillies soient pleinement prises en compte dans la gestion de ces activités. Le troisième Examen global de l'aide pour le commerce, qui se tiendra à Genève en juillet 2011, sera à cet égard d'une importance majeure.

Les projections montrent que les améliorations qu'il est proposé d'apporter aux mécanismes de facilitation du commerce entraîneront une augmentation sensible du volume des échanges, et certaines tendent même à indiquer que les avantages qu'en tireraient les pays en développement pourraient être largement supérieurs à ceux découlant d'autres volets des négociations. On estime, par exemple, que ces mesures pourraient générer 10 milliards d'euros d'activité économique supplémentaire par an (+2 pour cent) en Afrique subsaharienne, soit la moitié des flux annuels d'Aide publique au développement (APD)¹. Toutefois, pour que de tels résultats puissent se concrétiser, il faudra pouvoir compter sur la détermination des pouvoirs publics à engager les réformes nationales requises, notamment en matière d'infrastructures, pour assouplir les mouvements transfrontières de biens et de services, et sur l'aide au développement fournie par les pays développés à l'appui de ces réformes.

Toutes ces réformes doivent avoir pour objectif d'accroître le volume du commerce intrarégional. A l'heure actuelle, nombre de pays en développement doivent composer avec des filières d'exportations unidirectionnelles héritées des puissances coloniales. Il en résulte un constant flux net de ressources, mais aussi d'argent, du Sud vers le Nord. L'accroissement des échanges commerciaux intrarégionaux contribuerait à réduire le déficit commercial Sud-Nord. Alors que, en Europe, plus de 60 pour cent des échanges commerciaux s'effectuent entre pays européens, le commerce intrarégional en Afrique ne représente, selon les estimations, que 10 à 12 pour cent du volume total des échanges commerciaux sur le continent africain, et à peine 3 pour cent en Afrique du Nord. L'Organisation mondiale du commerce doit prendre conscience de l'importance qu'il y a à promouvoir, dans toutes les régions du monde, des flux commerciaux intrarégionaux durables et opérants.

Compte tenu de la forte interconnectivité des marchés mondiaux et des marchés des pays développés et en développement, il me paraît légitime de dire que les économies développées ont tout intérêt à promouvoir la croissance des marchés des pays en développement afin de préserver durablement leur propre croissance. Plus l'OMC contribuera à aider les pays en développement à tirer avantage du commerce international et à amplifier leur croissance, plus les pays développés pourront bénéficier des effets de cette croissance. La croissance du commerce intrarégional est le plus sûr moyen d'adapter le commerce mondial aux besoins des pays en développement.

Les réformes doivent aussi favoriser la mise en place de solides cadres économiques, sociaux et environnementaux, et de stratégies de renforcement des capacités humaines et de bonne gouvernance, tout en garantissant la protection des plus vulnérables. Or, force est de constater que ce dernier aspect est souvent négligé. Si elles ne s'inscrivent pas dans un cadre adéquat, les perspectives de développement du commerce pourraient ne pas profiter, dans des conditions équitables, à toute la population. Par "rééquilibrage au profit des pauvres", il ne faut donc pas comprendre "des pays pauvres", même si c'est dans ces pays que vit la majorité des pauvres, mais de tous ceux qui vivent dans la pauvreté, que ce soit dans des pays développés ou en développement.

¹ Hoekman, Martin et Mattoo (2010), "Conclude Doha - It matters!", *World Trade Review*, IX 03, 505-530

5. Politiques d'accompagnement

Le commerce ne s'opère pas dans le vide. Le Parlement européen a déjà insisté à de multiples reprises sur la nécessité d'établir de nouveaux liens entre les organisations multilatérales, afin de garantir la cohérence et la coordination de leurs interventions, aux fins du développement durable et de la lutte contre la pauvreté.

Je voudrais pour ma part, et à titre personnel, souligner ceci : dans le contexte du débat en cours sur le rôle des organisations internationales, les activités de l'OMC doivent être solidaires et complémentaires de l'action que mènent d'autres organisations internationales comme l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et le programme de Kyoto pour les énergies renouvelables. Pour mettre en place, au sein des structures de l'OMC, de nouveaux outils et un mécanisme de nature à garantir que la mise en œuvre des politiques des organisations économiques internationales, en particulier du FMI et de la Banque mondiale, ne fragiliseront pas les capacités de production des pays en développement et ne les priveront pas de nouvelles possibilités d'exportation, il serait souhaitable, à mon sens, d'engager un processus de dialogue plus concerté avec les représentants de toutes les régions, afin d'aborder l'ensemble de ces questions. Parmi les mesures susceptibles d'être examinées et élaborées, on pourrait notamment instituer un système monétaire mondial juste et démocratique, puisque les fluctuations excessives des taux de change ont un impact profond sur le prix des produits de base et des biens.

Si elle ne repose pas sur le respect des droits de l'homme, la croissance économique peut en fait être préjudiciable aux plus pauvres, dont on néglige souvent les besoins, et qui ont les plus grandes difficultés à défendre leurs droits lorsque des intérêts économiques majeurs sont en jeu. Nombre de pauvres ont été chassés de leurs terres, notamment au Cambodge, après l'octroi à des sociétés multilatérales de vastes concessions foncières. De même, en Amérique latine, les industries extractives qui opèrent au mépris des normes environnementales détruisent les moyens d'existence dont dépend la survie des populations pauvres, et ce ne sont là que quelques exemples parmi d'autres. Les pauvres, qui sont souvent plus exposés que d'autres à des conditions de travail dangereuses et au risque d'exploitation, retireraient sans doute encore plus d'avantages de la bonne mise en œuvre de l'*Agenda pour le travail décent*. Les modèles commerciaux qui reposent sur la commercialisation de biens produits par des individus exploités ne sont pas viables.

Si l'on veut réellement rééquilibrer les règles du système commercial multilatéral au profit des pauvres, il faut aussi tenir compte du contexte global que je viens de décrire. Nous devons honorer les engagements pris au titre des Objectifs du Millénaire pour le développement (et l'aboutissement du Cycle de Doha y contribuera), en particulier en ce qui concerne l'OMD 8, en accordant un traitement spécial aux pays en développement, et surtout aux pays les moins avancés. Si les pays en développement doivent revoir leurs politiques nationales, et engager des efforts durables dans le cadre des dispositifs d'aide pour le commerce, il faudra aussi mettre en place un système commercial respectueux des droits de l'homme et des normes sociales et environnementales.

Je conclurai en citant Helen Clark : "Nous avons besoin d'un système commercial mondial qui fonctionne pour les individus pauvres comme pour les pays pauvres".