

OMC : Solidarité sans contreparties pour les pays faiblement industrialisés ?



Yves Ekoué Amaïzo

Auteur et Economiste à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).
Candidat à l'un des quatre postes de Directeur Général Adjoint de l'OMC
Il s'exprime ici à titre personnel.

Introduction :

Si l'on se réfère au communiqué du G 8 de Gleneagles de juillet 2005, il faut se réjouir du renouvellement des engagements des pays riches envers l'Afrique. Le G 8 a réaffirmé l'urgence des actions convergentes et complémentaires qui peuvent conduire à une croissance durable autoentretenu avec comme conséquence, la fin de la dépendance à long terme de l'Afrique vis-à-vis de l'Occident.

1. Mettre en pratique les bonnes intentions du G 8

L'essentiel des bonnes intentions affichées se résume en des actions sélectives portant principalement sur la bonne gouvernance, la santé, l'éducation, et les facilités commerciales pour améliorer les échanges mondiaux. Les décisions sur le commerce furent refoulées vers l'organisation mondiale du commerce (OMC) qui poursuit son cycle de négociation dans le cadre de l'agenda de Développement de Doha. Sur le volet « agriculture », les gouvernements africains se sont engagés à investir un minimum de 10 % de leur budget national pour ce secteur qui occupe l'essentiel de la population active africaine.

La conférence ministérielle de Hong Kong de l'OMC prévue pour décembre 2005 sera considérée comme une réussite si les résultats des négociations ont des effets tangibles sur le terrain, notamment dans les pays les moins avancés. Pour une fois, il faudra s'assurer que des pays moins avancés et faiblement industrialisés comme Haïti, Bangladesh ou Centrafrique puissent annoncer qu'ils ont des chances de profiter des opportunités offertes par l'économie mondiale grâce à la régulation mondiale que l'OMC tend à mettre en place. Cette conférence de Hong Kong ne peut se permettre un nouvel échec, à l'instar de Cancun en 2003. Au-delà des cas spécifiques, l'OMC doit pouvoir s'assurer que les pays faiblement industrialisés (PFI) bénéficient des mêmes avantages

que procure le système actuel de régulation des échanges mondiaux aux pays émergents (PE) et au pays industrialisés (PI).

Il suffit néanmoins de rappeler les statistiques portant sur la part de l'Afrique dans le commerce mondial entre 1948 et 2002 pour confirmer qu'il y a eu et qu'il y a toujours des perdants et des gagnants dans le jeu du commerce mondial. Cette part est passée respectivement de 7,4 % à 2,1 %¹. Malgré les nombreux cycles de négociation qui se sont succédés entre 1950 et 2005, les règles du commerce mondial n'ont pas profité aux PFI, ceux d'Afrique subsaharienne en particulier. Il sera difficile donc d'organiser et de parvenir à une mondialisation au bénéfice de tous si les règles commerciales ne sont pas fondées sur une nouvelle volonté politique où les échanges seront considérés dans le cadre d'un libéralisme régulé, une valorisation d'emplois décents et un recentrage sur l'objectif de réduction de la pauvreté à l'horizon 2015 ou au-delà.

Si l'on se réfère aux déclarations récentes du Directeur général sortant de l'OMC, le thaïlandais Supachai Panitchpakdi, le cycle de négociation actuel (Doha) qui dure depuis quatre ans est « au point mort ». L'ambassadeur néozélandais, Tim Groser, qui préside le volet « agriculture » et terminant son mandat en fin août 2005, ne fait pas dans le détail. Il parle de « blocage ». L'ambassadeur islandais Stefan Johannesson qui préside les négociations sur les barrières tarifaires et non tarifaires relatives aux biens manufacturés enfonce le clou en annonçant que les « négociations ont atteint une impasse »². Aucune convergence sur les six différentes formules mathématiques portant sur l'élimination des barrières tarifaires. Les responsables sortant de l'OMC se retrouvent dans une situation inconfortable de transmission d'un héritage et d'un mode opératoire au sein de l'OMC qui a finalement amené les négociations à une paralysie. L'absence de confiance entre les partenaires est d'ailleurs perceptible. Il faut croire que la formule mathématique devant appréhender le niveau de concession que chaque Etat-membre doit accepter au niveau de barrières tarifaires ne recueille pas l'adhésion souhaitée sur un plan global. Ne faut-il pas carrément oublier ces formules ou les remettre en selle au niveau d'une région, d'un groupe restreint d'Etats-membres ou d'un groupe d'agents économiques intéressés par le développement d'un secteur particulier ?

Aussi les espoirs suscités par l'Agenda du développement de Doha se sont graduellement transformés en une difficulté majeure pour les 148 Etats-membres de l'OMC de trouver un consensus opérationnel. On ne peut passer sous silence un tel bilan avant la prise de fonction du Directeur général désigné, le français Pascal Lamy qui prendra fonction le 1^{er} septembre 2005. Il est clair maintenant que tout progrès ne passera plus uniquement par une négociation centralisée et mondiale. Le régionalisme doit venir au secours des négociations globales³. Peut-être qu'il faudra revoir l'approche américaine du « fast track » où les dossiers sur le commerce sont soumis aux parlementaires américains sous la forme d'une solution « à prendre ou à laisser » ? Cette possibilité d'approbation des dossiers commerciaux est ouverte jusqu'à la mi-2007 mais rien ne présage d'une quelconque conclusion à temps des négociations actuelles, ni d'une approbation automatique par les parlementaires américains. Il faut nécessairement introduire plus de flexibilité en tenant compte des niveaux de développement des groupes régionaux.

2. Bilan mitigé à l'OMC entre 2001 et 2005 et besoin d'originalité

La vieille séparation entre pays industrialisés et pays en développement est devenue obsolète sans que pour autant les alliances et les groupes au sein de l'OMC n'en aient pris conscience. Il n'est plus possible de trouver un consensus durable, entre autres, sur les subventions agricoles sans promouvoir d'abord des négociations au niveau de groupes régionaux avant de les clôturer au plan global. Il s'agit en fait de l'approche du « bas vers le haut » qui n'a pas encore vraiment été expérimentée à l'OMC. Par exemple au niveau de l'agriculture, les pays émergents asiatiques (Chine ou Inde) qui fonctionnent sur la base d'un système de production agricole pas toujours très performant, ne peuvent se passer de subventions alors que certains pays d'Amérique Latine (Brésil, Argentine) qui disposent justement d'une agriculture performante, tendraient à accepter plus facilement de réduire les subventions accordées au niveau national. L'Afrique subsaharienne tend à avoir une position structurellement « protectionniste » selon le motif qu'il faille éviter de bloquer l'émergence d'une forme locale d'industrialisation au nom d'une certaine équité mondiale. Toutes ces considérations qui ont des conséquences directes sur la vie des milliers de personnes et le niveau de pauvreté doivent pouvoir être prises en compte. Il faut espérer que les Etats-Unis, dans leur rôle de « leadership mondiale », fassent le premier pas en annonçant unilatéralement le début de la fin des subventions sur les produits agricoles au plan domestique. Le riz et le coton serviront de tests en attendant des concessions volontaires, sélectives et graduelles des PI et des PE en faveur des PFI. L'érosion des barrières tarifaires devrait rapidement se généraliser, offrant alors une véritable avancée vers la libéralisation du marché mondial et la promotion d'une société ouverte.

Toute la crise de la mise en œuvre de l'Agenda du développement de Doha repose en fait sur le refus des pays à forte capacité d'influence de négocier sans contrepartie. Rares sont les propositions qui tiennent compte de la situation réelle des populations qui sont les premières touchées dans ce jeu du commerce mondial où les pays offrant des matières premières non transformées sont pénalisées par rapport aux pays qui peuvent offrir des biens manufacturés. Entre 1970 et 2004, la plupart des matières premières non transformées, sauf le pétrole et autres minéraux de valeurs, ont perdu près de 60 % à 70 % en valeur⁴, ceci en référence aux termes de l'échange défavorables.

De plus, près de 75 % des biens échangés sont des biens manufacturés, ce dont ne dispose pas l'Afrique de manière générale. Accepter le principe de la réduction graduelle des subventions agricoles des pays riches avec en contrepartie une libéralisation importante des économies des PFI, et de l'Afrique subsaharienne en particulier, qui se traduirait par la suppression des taxes sur les biens manufacturés, peut se révéler n'être qu'une opération négative pour les populations africaines et risquent d'aggraver la pauvreté.

En effet, si l'essentiel des biens échangés par l'Afrique se retrouve dans les 25 % de produits non-manufacturiers échangés, alors toute ouverture des pays africains pour accepter une part importante des 75 % de produits manufacturiers échangés mondialement⁵ se résumera à se laisser envahir par la surproduction des produits des pays riches, ceci dans un cadre légalisé. Il n'est même pas possible, compte tenu de l'état des services de régulation en Afrique subsaharienne et des rapports d'influence ambiants, de proposer d'aller vers des clauses de sauvegarde ou même de s'ajuster par des

compensations. En effet, les pays pauvres seront submergés en un temps record, parfois avec l'assentiment de quelques dirigeants locaux. A terme, ceci ne peut que se faire au détriment de la partie vulnérable de la population des PFI avec les risques sur la paix et la sécurité au plan mondial. L'impossible solidarité effective des PI vers les PFI contribuera inmanquablement à l'accroissement des inégalités et de la pauvreté, ce qui est contraire à l'esprit des objectifs pour le millénaire du développement promus par Kofi Annan, le Secrétaire général des Nations Unies.

L'échec de la conférence ministérielle de Cancun (2003) plane donc sur la conférence ministérielle de Hong Kong (décembre 2005) si le mode opératoire des négociations, basé en principe sur une forme de dramatisation des relations « dons-contredons » entre pays industrialisés et pays en développement, continue de favoriser une viscosité décisionnelle généralisée. Le blocage actuel n'est que le reflet d'un fossé « commercial » et des inégalités dans les rapports d'influence qui militent contre des règles équitables de régulation du commerce mondial. Le bilan de l'actuelle direction de l'OMC est finalement bien maigre. Les retards se sont accumulés sur les grands dossiers que sont : 1. L'agriculture, 2. Les biens manufacturés et les services. Sur ces grands dossiers, la facilitation des échanges en faveur des PFI prend la forme de la suppression/réduction des subventions à l'exportation, des subventions nationales et de l'accès sélectif de la production de ces pays au marché des pays industrialisés avec, en contrepartie, l'ouverture des PFI aux productions des pays industrialisés.

En réalité, seul l'accès au marché des pays industrialisés semble connaître quelques développements positifs dans un cadre bilatéral en référence aux opportunités offertes par les textes de l'AGOA⁶ des Etats-Unis. Si on exclut les hydrocarbures, le pétrole en particulier, seulement 10 % de l'AGOA profitent à l'Afrique. Quelques réussites dans la filière textile et habillement, notamment au Lesotho et à Madagascar, sont à mettre au crédit de cette initiative américaine⁷. Le total des exportations de ces deux pays sous AGOA entre 2001 et 2004 est passé de 130 à 448 millions de \$ US pour le Lesotho et de 92 à 314 millions de \$ US pour Madagascar⁸. Toutefois, la diversification en dehors de la chaîne de valeur coton/textile/habillement doit rapidement prendre le dessus pour qu'AGOA ne soit pas qu'un système de régulation des importations américaines, avec en filigrane une volonté de sécurisation des approvisionnements en hydrocarbures et produits dérivés.

3. Vers une refondation de l'OMC

Au-delà de la formule mathématique qui sera éventuellement retenue pour calculer les concessions acceptables de part et d'autre sur le dossier « agriculture », la réussite des négociations commerciales en cours dépend fondamentalement de la volonté politique des PI de faire des sacrifices. Ils doivent se rappeler qu'ils sont, avec les nouveaux pays émergents, les seuls à avoir unilatéralement tiré le meilleur parti des précédents cycles de négociations. Deux questions viennent alors à l'esprit.

1. Est-ce que les principaux pays riches (Etats-Unis, Union européenne, Japon, Canada) accepteraient de réduire unilatéralement et sans contrepartie les subventions et autres protections déguisées de leur agriculture ? La réponse reste à ce jour négative. Les pays riches souhaiteraient en contrepartie, que les PED, notamment les pays émergents, accordent sur leurs marchés nationaux un accès

élargi aux biens manufacturiers et aux services des PI. Les principaux pays concernés, à savoir la Chine, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du sud ne semblent pas vraiment disposés à faire des concessions si les règles ne reposent pas sur la prévisibilité et l'équité et une réciprocité effective.

2. Est-ce que les pays faiblement industrialisés accepteront un calendrier où le démantèlement des barrières tarifaires locales et régionales sera présenté en marge d'un programme de montée en phase de leur capacité productive existante ou à venir ? Bref, toute protection temporaire devrait servir à une mise à niveau des capacités productives et commerciales afin de pouvoir profiter pleinement des opportunités offertes par le processus de globalisation accélérée des échanges et de l'économie mondiale. La définition des pays faiblement industrialisés reposerait sur une période d'au moins 5 ans sur deux critères principaux :

1. pays dont la part dans le total du budget annuel national réservée à la promotion du secteur agricole est inférieure à 10 % et,
2. pays dont la valeur ajoutée manufacturière est inférieure à 17 % du produit intérieur brut (PIB).

Il va de soi que toutes combinaisons et pondérations de cette nouvelle classification, qui viendrait entériner les pratiques en cours, pourrait relancer sur de nouvelles bases les négociations sur « l'agriculture », suivie par les « biens industriels et les services ».

Tout progrès sérieux passe donc par une segmentation des négociations en quatre sous-dossiers principaux :

1. une négociation entre les PI et les PE sur chacun des trois dossiers mentionnés plus haut ;
2. une négociation entre les PI et les PFI ;
3. une négociation entre les PE et les PFI ; et enfin :
4. une négociation globale pour faire émerger les grands axes de ses discussions régionales et sectorielles.

Il serait préjudiciable pour la poursuite des négociations commerciales de ne pas tenir compte de la nouvelle donne que constitue le besoin de négocier en tenant compte de cette nouvelle classification des Etats-membres. Plus de 75 % des Etats-membres sont classés parmi les PED. Il va de soi que sur le dossier « agriculture », la réponse qui sera apportée à la question graduelle des subventions des PI à leurs agriculteurs sera modulée selon un calendrier qui devra tenir compte des pertes sèches pour les paysans africains du fait de la concurrence déloyale et des termes de l'échange structurellement défavorables depuis plus de 35 ans pour les produits non transformés africains.

Il ne sera pas possible d'aller à des négociations sans un mandat clair de chacun des protagonistes. Cela paraît trivial mais plusieurs voix africaines s'élèvent pour dénoncer la situation en Europe. En effet, nul ne mettrait en doute la volonté du commissaire européen, Peter Mandelson, de favoriser la libération des échanges. Toutefois, il faut se

rendre à l'évidence que ce dernier n'a pas de mandat clair. Dans la pratique, chaque pays de l'UE se réserve en fait le droit de renforcer par des mesures de plus en plus non tarifaires, l'accès sélectif des produits non-manufacturiers, manufacturiers et les services en provenance de l'Afrique sur son marché. Lorsque le mandat existe comme dans le cas des Etats-Unis, alors la sélectivité des produits a été institutionnalisée pour l'Afrique subsaharienne (plus de 6000 produits) dans le cadre de l'AGOA. Le protectionnisme se lit alors sous le vocable « produits sensibles », « produits spéciaux »...

Cette forme d'ouverture sélective et de libéralisme préférentiel repose sur la nécessité de mettre en concurrence les pays en développement (PE et PFI) entre eux afin de niveler les prix par le bas. Outre la division structurelle du travail avec les tâches subalternes réservées à l'une des mains-d'oeuvre les moins chères dans le monde, ce libéralisme tend à faire de l'Afrique un instrument de l'ajustement des surplus agricoles des PI, résultante d'une productivité et d'une autosuffisance alimentaire réussies des pays riches. Le revers de cette performance est que le surplus doit se déverser quelque part, si possible à coût de subventions, une véritable concurrence déloyale vis-à-vis des paysans et des populations africaines défavorisées et privées de subventions locales. Le coton est un exemple typique. Il faut savoir qu'il est extrêmement difficile d'exporter de la viande ou des produits laitiers vers l'Union européenne en provenance d'Afrique du fait d'un système de protection extrêmement sophistiqué. Là encore, au plan européen, il s'avère difficile d'attendre une évolution rapide sur une refondation de la politique agricole commune si, au niveau national, certains pays européens n'entendent faire évoluer ce dossier qu'après de nouvelles élections présidentielles.

Conclusion : réaliser l'agenda de Doha à Hong Kong

Tout succès au cours de la conférence ministérielle de Hong Kong reposera sur la volonté des parties en présence d'introduire de la flexibilité dans les exigences de contreparties sur le dossier « agricole ». La levée simultanée des subventions agricoles des PI à l'endroit des PFI sonnera enfin l'ère de l'engagement réel des PI de faire des sacrifices dans le commerce mondial. Il s'agira alors, sans doute, de la plus significative mise en pratique de bonnes intentions du G 8. Cela devrait agir comme un effet de levier sur la création de richesse au profit des PFI. Cet accélérateur de la réduction du fossé commercial ne peut qu'augmenter les chances d'atteindre les objectifs du millénaire du développement des Nations Unies et de contribuer « proactivement » à l'éradication de la pauvreté. Tout blocage du dossier « agriculture » risque de paralyser les autres dossiers en négociation. La flexibilité pourra s'apparenter à :

1. Des suppressions graduelles des protections des PI sans contrepartie pour les PFI ;
2. La suppression graduelle des protections des PE sans contreparties pour les PFI ;
3. La suppression graduelle des protections des PI avec des contreparties pour les PE ;
4. L'autolimitation des exportations des PE vers les PI dans le cadre de normes de progressivité acceptées d'un commun accord.

La contractualisation de ces quatre ententes devrait être soutenue par un calendrier précis de mise en œuvre et d'un fonds d'assistance technique permettant de soutenir la préparation des dossiers pour les pays manquant de capacités. Ce fonds devrait aussi permettre de soutenir les demandes diverses de renforcement des capacités commerciales et productives des PFI et d'aider à la constitution de dossiers juridiques pour soumission à l'Organe des règlements des différends de l'OMC en cas de non-respect des engagements pris par les parties.

Cette approche pourrait après une période « rodage » de 12 mois servir de nouveau cadre transparent de travail. Les pays émergents pourraient éventuellement demander des exceptions à ces nouvelles règles si des engagements concrets vis-à-vis des PFI, notamment dans le cadre d'actions en faveur de l'intégration régionale ou de la coopération sud-sud, sont reconnues et saluées par toutes les parties en présence.

Compte tenu du poids et du rôle des réseaux d'influence (lobbies), les PFI, ceux d'Afrique saharienne en particulier, devraient s'organiser pour faire émerger une association de veille sur les capacités productives et commerciales des PFI à l'instar de l'association des industriels européens. En attendant cette échéance, les organisations non gouvernementales comme OXFAM⁹, très actives sur les dossiers du commerce, pourraient trouver là l'occasion de soutenir les PFI. Toutefois, ces derniers, tout en continuant leur plaidoyer pour une réforme et une modernisation de l'OMC au niveau global, ne peuvent faire l'économie de la mise en œuvre d'une approche cohérente aux plans régional et national. Cela passera nécessairement par une plus grande flexibilité sur les règles d'origine qui ne peuvent demeurer des exceptions tant dans « l'AGOA » que dans « Tout sauf les armes » de l'Union européenne¹⁰. Il s'agira principalement d'aller dans le sens de la refondation structurelle des capacités productives et commerciales basées sur un système consultatif national et régional public-privé, un véritable préalable à l'adoption des stratégies et politiques de développement commercial et industriel, basées sur des observatoires de veille de la compétitivité et de l'emploi. Il est question d'organiser la mise à niveau permanente des PFI pour faire face à la concurrence internationale en jouant sur la créativité, l'innovation et la diversification vers des activités non traditionnelles et intégrant le maximum de valeurs ajoutées.

La politique nationale portant sur le développement commercial, industriel et de l'emploi décent pourra de moins en moins évoluer en isolation de celle promue aux niveaux global et régional. En prendre conscience, c'est faire preuve d'anticipation et de modernité. Les PFI en sont capables s'ils font entendre leurs voix à l'OMC.

Par Yves Ekoué Amaïzo

23 juillet 2005

<http://www.afrology.com>

¹ Source: WTO *Annual Report 2003*, p. 32.

² Alan Beattie, « WTO. Waning expectations : agreement on trade remains remote as time trickles away », in *Financial Times*, 18th July 2005, p. 9.

³ Yves Ekoué Amaïzo, « Réussir la réforme de l'OMC avec l'Afrique », voir www.afrology.com (économie)

⁴ World Bank, *World Development Indicators 2005*, "Commodities", pp. 332-333.

⁵ WTO, *International Trade Statistics 2004*, p. 115.

-
- ⁶ AGOA : loi visant à ouvrir de manière sélective et sans contrepartie officielle le marché américain aux produits africains.
- ⁷ Jens Andersson, Federico Bonoglia, Kiichiro Fukasaku and Caroline Lesser, *Trade and structural adjustment policies in selected developing countries*, OECD Development Centre, Working Paper n° 245, July 2005, pp. 31-36.
- ⁸ US International Trade Commission : voir http://reportweb.usitc.gov/Africa/trade_data.jsp and www.agoa.gov
- ⁹ Oxfam international, « Stitched up: How rich-country protectionism in textiles and clothing trade prevents poverty alleviation », Briefing Paper, n. 60.
- ¹⁰ WTO Secretariat, «Options for Least-developed countries to improve their competitiveness in the textiles and clothing business », Sub-Committee on LDCs, 28 June 2005, WT/COMTD/LDC/W/37, pp. 55 et ss.